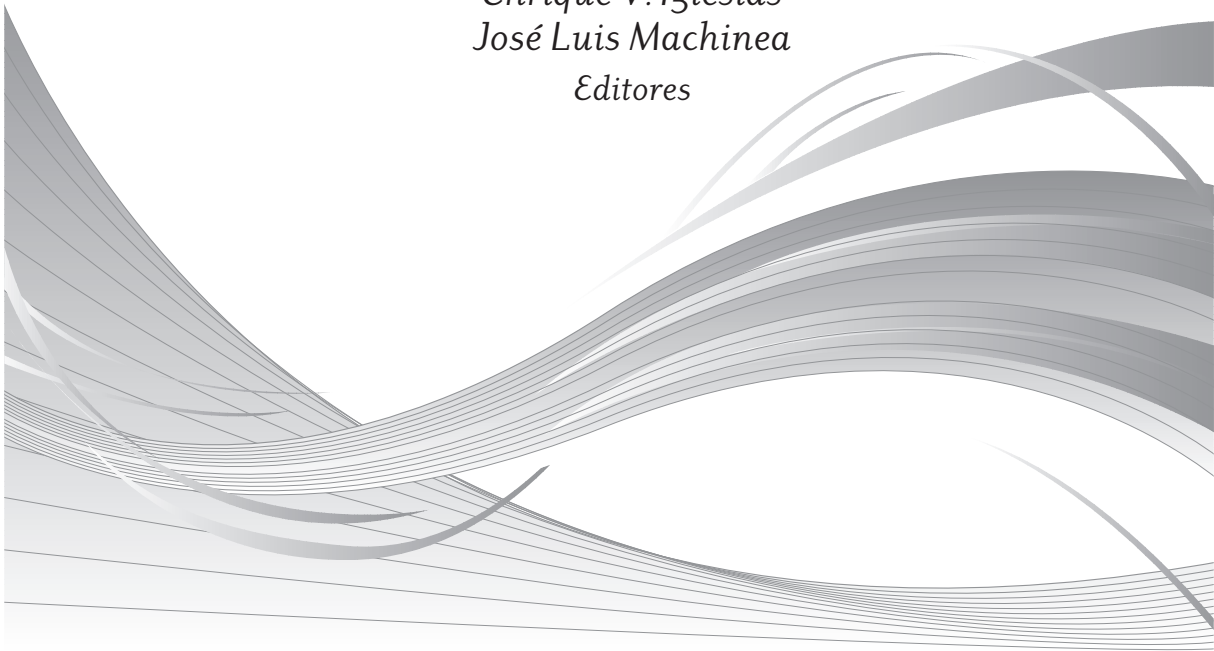


Hacia la revisión de los
paradigmas
del desarrollo
en América Latina

Oscar Altimir
Enrique V. Iglesias
José Luis Machinea
Editores



Para la elaboración de este documento se contó con el financiamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe agradece la cooperación financiera que hizo posible la publicación de este documento.

Copyright © Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) /
Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)
Todos los derechos reservados

LC/L.2910

Impreso en Naciones Unidas • Santiago de Chile • Junio de 2008

Diseño de portada y diagramación interior: Gonzalo Zenteno

Índice

Presentación	
<i>Enrique V. Iglesias y José Luis Machinea</i>	5
Introducción	
<i>Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias y José Luis Machinea</i>	7
Tema I: Etapas del pensamiento sobre el desarrollo de América Latina.....	17
Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana	
<i>José Antonio Ocampo</i>	19
Comentarios:	
<i>Ricardo Bielschowsky</i>	58
<i>Pablo Gerchunoff</i>	64
<i>Oswaldo Sunkel</i>	69
Tema II: Los dilemas de América Latina en el proceso de globalización	77
El futuro de la estrategia de crecimiento de América Latina	
<i>Ricardo Hausmann</i>	79
Comentarios:	
<i>Gilberto Dupas</i>	118
<i>Nicolás Eyzaguirre</i>	124
<i>Gert Rosenthal</i>	130
Tema III: Las tensiones distributivas	135
Determinantes y consecuencias de la desigualdad en América Latina	
<i>J. Humberto López y Guillermo Perry</i>	137
Comentarios:	
<i>José Antonio Alonso</i>	186
<i>Oscar Altimir</i>	195
<i>Nora Lustig</i>	201

Tema IV: Los desafíos actuales de la democracia y el desarrollo.....	205
Los desafíos actuales de la democracia y el desarrollo	
<i>Guillermo O'Donnell</i>	207
Comentarios:	
<i>Marco Aurelio García</i>	236
<i>Ernesto Ottone</i>	242
<i>Bernardo Sorj</i>	249
<i>Juan Carlos Torre</i>	254
Anexos	259
Anexo I: Expositores y Panelistas	261
Anexo II: Invitados Especiales.....	265

Presentación

La etapa actual del proceso de globalización brinda oportunidades desconocidas hasta el momento, al tiempo que genera incertidumbre y efectos negativos en la vida económica, social, política y cultural de millones de personas. América Latina experimenta un cambio de época que plantea un desafío de enormes proporciones y supone construir sociedades basadas en el desarrollo humano y la equidad, aprovechando las oportunidades para alcanzar y mantener un crecimiento rápido y sostenido, de manera de cerrar la brecha de bienestar con los países desarrollados. En tales circunstancias, es de esperar que los paradigmas con que se organizan los procesos de desarrollo también sufran cambios fundamentales.

La reflexión y la acción en pro del desarrollo se encuentran hoy en una encrucijada que contempla no tanto las estructuras entre las que se debe edificar, sino más bien la forma en que se debe encauzar la acción del Estado, de las empresas y de los actores sociales, de manera que puedan emerger múltiples soluciones exitosas a los problemas del crecimiento, la equidad y la convivencia democrática.

Con tal motivación y desde esta perspectiva, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) organizaron en la sede del primer organismo el seminario sobre Paradigmas y opciones de desarrollo en América Latina (Santiago de Chile, 21 y 22 de junio de 2007).

En el presente volumen se reúnen los trabajos encargados a cuatro connotados académicos, que sirvieron para abrir la discusión en torno a

cada una de las cuatro áreas temáticas en que se dividió la amplia agenda que describe las herencias del pasado, los problemas actuales y los atisbos del futuro de los países de la región: i) las etapas del pensamiento sobre el desarrollo de América Latina; ii) los dilemas de América Latina en el proceso de globalización; iii) las tensiones distributivas; y iv) los desafíos actuales de la democracia y el desarrollo. Se incluyen, asimismo, los comentarios de los integrantes de los cuatro paneles de discusión que siguieron a las respectivas exposiciones principales.

Además de los experimentados panelistas, el seminario contó con la presencia de 50 invitados especiales entre los que se encontraban autoridades nacionales del sector de planificación, expertos de organismos internacionales, funcionarios nacionales y académicos (véase el Anexo II).

Como cabía esperar de un elenco de personalidades de tal envergadura, la discusión fue pertinente, aguda y enriquecedora. Los trabajos de los cuatro expositores constituyen ensayos preliminares para revisar los paradigmas y los comentarios de los panelistas sirvieron para profundizar en un campo de discusión de tan amplio espectro como el que se planteó para el seminario. Con intervenciones concisas, los invitados especiales contribuyeron a poner en perspectiva diferentes aspectos del debate.

Además de revelar la inquietud de ambos organismos por la forma en que se va moldeando el porvenir de Iberoamérica en el mundo globalizado, la copublicación de este libro por parte de la CEPAL y la SEGIB estimula la reflexión y amplía el debate acerca de las ideas y experiencias que representan opciones de desarrollo sostenido, equitativo y democrático.

José Luis Machinea
Secretario Ejecutivo
CEPAL

Enrique V. Iglesias
Secretario General
Iberoamericano
SEGIB

Introducción

Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias y José Luis Machinea

La historia de los países de América Latina registra virajes de tal amplitud y generalidad que bien pueden catalogarse como cambios paradigmáticos. La noción de paradigma recoge la multiplicidad de aspectos económicos, sociales y políticos que interactúan bajo un orden determinado, y más o menos duradero, en respuesta a ciertos principios básicos.

Los paradigmas del desarrollo representan una forma de teorización enfocada en la modalidad que adquiere el desarrollo de un país cuando transita por determinados senderos, trazados de acuerdo con ciertas reglas dadas y en el marco de las instituciones establecidas. De ahí el interés por cambiar o reemplazar los paradigmas del desarrollo, o al menos transformarlos mediante un proceso de renovación gradual.

Durante más de un siglo, América Latina ha gestado por lo menos tres grandes paradigmas: el desarrollo hacia afuera mediante auges exportadores, la industrialización dirigida por el Estado (el paradigma cepalino) y la agenda de reformas de mercado, sintetizada en el consenso de Washington.

Cada uno de estos paradigmas contenía un conjunto de ideas centrales que dieron origen a estrategias de desarrollo y marcos institucionales coherentes con los principios básicos que lo orientaban.

Pero con el tiempo todo paradigma se reemplaza con uno nuevo y diferente, en un proceso que puede ser relativamente rápido y abrupto —como ocurrió en algunos países con la implantación de las reformas de mercado en la década de 1990— o pausado y vacilante, en cuyo caso resulta difícil apreciar si se está en presencia de un nuevo paradigma o ante cambios parciales que representan un aporte al que se encuentra vigente. En todo caso, un paradigma siempre contiene procesos de renovación que son fruto de la experiencia adquirida durante su funcionamiento.

Una mirada retrospectiva revela que las estrategias de desarrollo adoptadas en la América Latina del siglo XX bajo tres paradigmas diferentes no han logrado asegurar la convergencia sostenida hacia los niveles de bienestar alcanzados por los países desarrollados ni llegar a una reducción significativa y duradera de la desigualdad.

Dada la amplitud de los procesos de larga duración, resulta particularmente útil observarlos con una visión paradigmática, que incorpore los comportamientos microeconómicos y sus agregados, los hechos vinculados a la sociedad y a la macroeconomía, los principios básicos en que estos se enmarcan y los procesos políticos a que dan lugar.

Sobre la base de esta amplitud, hemos organizado los trabajos del seminario y su discusión en torno a cuatro grandes líneas: i) el despliegue histórico de los paradigmas del desarrollo en América Latina; ii) los dilemas de los países de la región en el proceso de globalización; iii) las tensiones distributivas preexistentes y emergentes; y iv) los desafíos actuales de la democracia y el desarrollo.

Debido a la imposibilidad de tratar con ecuanimidad una temática tan amplia como la implícita en estos grandes cortes analíticos, hemos pedido a cuatro connotados científicos sociales que abordaran estos temas desde la óptica que consideraran más atractiva y más reveladora de lo aprendido hasta el momento. Asimismo, hemos convocado a diversos especialistas para conformar cuatro paneles y debatir varios asuntos atinentes a cada uno de los cortes temáticos en que se organizó la discusión.

José Antonio Ocampo analiza “**Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana**” sobre la base de las tendencias más destacadas de cada uno de ellos y mediante la articulación de la historia de las ideas con los procesos de desarrollo.

Muestra cómo el **paradigma dominante en la era de las exportaciones**, o del “desarrollo hacia afuera”, giraba en torno a la modernización que se produciría con la integración de los países de la región a la economía mundial. Sin embargo, destaca que el mantenimiento de aranceles bajos no fue un requisito previo de esa integración; por el contrario, estos continuaron altos para alimentar las arcas fiscales.

Ocampo expresa que, bajo este paradigma primario exportador, el desarrollo económico debió enfrentar tres problemas estructurales: el desarrollo de transportes modernos, el acceso de los sectores exportadores a los recursos naturales y la movilización de la mano de obra. En forma gradual, este paradigma se fue transformando hasta ser reemplazado por el **paradigma de industrialización dirigida por el Estado**.

El autor caracteriza este nuevo paradigma en términos de la industrialización como motor del desarrollo, de una fuerte intervención estatal en la vida económica y de políticas macroeconómicas centradas en un aparato de intervención en la balanza de pagos —íntimamente ligado a la estrategia de industrialización— que se volvió cada vez más complejo y cuyo manejo se convirtió en el principal instrumento anticíclico. La estrategia se completó con el financiamiento de sectores industriales seleccionados, un complejo aparato en el sector agrícola y una nueva base tributaria apoyada en mayor medida en la actividad interna.

Por otra parte, Ocampo anota que desde los años sesenta la CEPAL adoptó una posición cada vez más crítica de los excesos de la sustitución de importaciones y caracteriza la propuesta de revisión del paradigma de industrialización dirigida por el Estado como un “modelo mixto” que combina la política sustitutiva con una estrategia de diversificación de las exportaciones y procesos de integración regional. El autor afirma que a mediados de la década de 1960 ese modelo pasó a ser dominante en América Latina.

La crisis de la deuda fue el golpe más duro que sufrió el paradigma de industrialización dirigida por el Estado y terminó por promover su reemplazo. Este paradigma habría podido evolucionar y aproximarse al adoptado en Asia oriental, que combina la protección y el fomento de las exportaciones, pero en vez de dar lugar a esta renovación, esa crisis fue el vehículo del cambio hacia un paradigma de orientación ortodoxa. Como señala Ocampo, una de las diferencias esenciales entre el antiguo y el nuevo paradigma fue la relación entre las ideas y la práctica. En el caso del antiguo, la teoría, expresada por la CEPAL, surgió en una

etapa avanzada del proceso de despliegue del paradigma, mientras que en el nuevo las ideas surgieron como una ofensiva intelectual e incluso abiertamente ideológica.

El foco del nuevo paradigma fue **la liberalización de las fuerzas de mercado**. En el plano macroeconómico, la idea central era “llegar a un nivel correcto de precios”. La liberalización comercial y la apertura generalizada a la inversión extranjera directa se propusieron como formas de integración a la economía mundial. Ocampo recuerda que estas reformas fueron acompañadas del desmantelamiento de los aparatos de intervención estatal en el desarrollo productivo, desplegados bajo el paradigma anterior, la eliminación de buena parte de los controles de cambios, la liberación de las tasas de interés, la eliminación de la mayor parte del crédito dirigido, la privatización de empresas públicas y la apertura de los servicios públicos a la inversión privada.

José Antonio Ocampo concluye que, desde fines del siglo XIX, América Latina logró posicionarse en el proceso de crecimiento mundial como una especie de clase media del mundo y consolidar esa posición durante la etapa de industrialización dirigida por el Estado. Sin embargo, ese proceso se interrumpió en la década perdida y aún no es posible discernir si la actual fase de crecimiento puede marcar el inicio de un nuevo avance.

En lo que se refiere a la enorme deuda social acumulada, el autor destaca el hecho de que los avances más notorios también se produjeran durante la fase de industrialización dirigida por el Estado.

Ricardo Hausmann analiza “**El futuro de la estrategia de crecimiento de América Latina**” desde una nueva perspectiva y constata la ausencia de un proceso de convergencia duradera en la región con respecto a los países industrializados, como cabía predecir de acuerdo con las interpretaciones del modelo neoclásico. Por el contrario, en el período 1996-2006 se amplió la brecha de productividad con Estados Unidos.

El análisis de Hausmann se inicia con una descripción detallada del proceso de desarrollo en el cual la diversificación tiende a aumentar hasta que el país alcanza cierto nivel de ingresos y se vuelve más especializado. Los países de América Latina parecen transitar hoy por la fase de diversificación. Junto a algunos colaboradores, el autor ha creado una medida del nivel de ingreso de las exportaciones y de su sofisticación. Sobre esa base, verifica una marcada relación ascendente entre el nivel de ingresos del país y el de sus exportaciones. Una

consecuencia de esta relación es que a medida que avanza el proceso de desarrollo, cambia la canasta de exportaciones; es decir, el país pasa por una transformación estructural.

Si se considera la muestra mundial, se observa que la mayoría de los países latinoamericanos tiene un grado de sofisticación muy inferior al esperado. De acuerdo con Hausmann, esto indica que la falta de sofisticación de las exportaciones actúa como un obstáculo para el crecimiento.

Por ello, el autor se pregunta: ¿Cómo pueden cambiar los países lo que producen? ¿Qué obstáculos podrían impedir este proceso de cambio? En general, puede haber dos tipos de problemas: fallas de coordinación cuando los mercados son incompletos o derrames de información, ya sea originados en la capacitación de mano de obra o relativos a los descubrimientos individuales.

Cada nueva actividad requiere de insumos específicos, algunos privados y muchos públicos. En consecuencia, afirma Hausmann, el desarrollo dependerá de las oportunidades y del marco institucional establecido para las actividades ya existentes. Las nuevas actividades que se pongan en práctica deben aprovechar las capacidades existentes (los mercados, el capital físico y humano, las normas e instituciones), las cuales serán útiles para llevar a cabo estas nuevas actividades en tanto coincidan en cierto grado con las necesidades que ellas plantean. Por consiguiente, es más fácil que las nuevas actividades se pongan en práctica donde ya hay empresas, porque muchas de las capacidades indispensables ya están presentes.

Mediante la adopción de una medida de distancia basada en los resultados, Hausmann y Klinger muestran que el establecimiento de ventajas comparativas respecto de nuevos productos resulta afectado por la distancia entre estos y aquellos productos en los que el país ya cuenta con este tipo de ventajas. También hacen referencia a que el progreso es mucho más lento en la parte menos densa del espacio de los productos y más sencillo en la parte más densa de ese espacio.

Respecto de cómo se sitúa América Latina en el espacio de productos, cabe señalar que ningún país de la región se ubica en una parte muy favorable de este espacio y los que están mejor posicionados son Brasil y México.

Sobre la base de la evidencia que analiza en su trabajo, Ricardo Hausmann interpreta que los escollos para la transformación estructural pueden servir como explicación alternativa a la aparente paradoja que

presentó el paradigma de reformas de mercado, que mostró mejoras en importantes variables, y divergencias en el crecimiento y en la productividad.

Ese paradigma postulaba que las políticas debían ser horizontales y perseguir objetivos que dependieran de pocas dimensiones. En cambio, Hausmann observa que en los últimos años la agenda de políticas de negocios se ha orientado hacia una mayor dimensionalidad. Por otra parte, las necesidades de la transformación estructural son de naturaleza muy específica; los insumos públicos necesarios no solo son multidimensionales sino también específicos, y su suministro público, combinado con inversiones innovadoras, puede servir de base para una transformación estructural exitosa.

Ante el problema de que los mercados no puedan cumplir con el suministro de insumos y capacidades públicas para la actividad productiva, Hausmann analiza los diferentes canales mediante los cuales las entidades estatales pueden obtener información sobre la demanda de insumos públicos, y también cómo pueden esas entidades configurarse para responder de manera eficiente, en ausencia del incentivo del lucro. El autor destaca la posibilidad de establecer entidades de arquitectura abierta, autoorganizadas y transparentes, mediante la creación de organismos que reciban las solicitudes de insumos públicos. Respecto del problema de los incentivos, propone examinar modelos de organización en red, dado que muchas de las organizaciones existentes, tanto públicas como privadas, actúan como parte de un tejido institucional que reconoce las oportunidades y crea los incentivos para actuar y coordinar los resultados.

J. Humberto López y Guillermo Perry examinan desde diferentes ángulos “**Los determinantes y consecuencias de la desigualdad en América Latina**”, documentan las tendencias de la desigualdad en la región, repasan algunas de las explicaciones propuestas para entender la situación actual y discuten los motivos por los cuales la reducción de la desigualdad de ingresos debería ser una prioridad política, aun desde una perspectiva puramente económica.

América Latina se destaca por sus grados de desigualdad ya que hasta el país más igualitario de la región exhibe una desigualdad superior a la del país desarrollado menos igualitario. Esta elevada desigualdad trae consigo altos niveles de pobreza y constituye una barrera para su reducción. Los autores encuentran que durante los años noventa los

pobres sacaron menos provecho del crecimiento que el promedio de la población, aunque quizá debieron enfrentar una menor inflación que quienes no lo son.

Desde el ángulo de la movilidad social y la igualdad de oportunidades, López y Perry constatan que mientras que en algunos países -a la cabeza de los cuales se encuentran Argentina, Chile y México- la movilidad social es relativamente alta para el contexto regional, en otros, como Brasil, Ecuador y Guatemala, es baja. Con respecto a si existe una relación entre el índice de movilidad y el nivel de desigualdad, cabe destacar que en la región hay amplia evidencia de una asociación inversa entre ambos factores.

Ante la pregunta de si la evolución demográfica puede empeorar o mejorar la situación distributiva, los autores muestran datos que apoyan la hipótesis de que la desigualdad aumenta con la edad de la cohorte.

Respecto de por qué es tan alta la desigualdad en América Latina, López y Perry se inclinan por la literatura que sostiene que esto es consecuencia de los marcos institucionales establecidos por las potencias coloniales y de la combinación de las altas tasas de mortalidad entre los colonizadores y la abundancia de factores productivos. Estas circunstancias habrían determinado estrategias de colonización que condujeron a la creación de instituciones con un alto grado de exclusividad. Como consecuencia, se produjo una elevada desigualdad en la tenencia de la tierra, el acceso a la educación y al poder político. Aun hoy, la desigualdad en el acceso a los activos es elevada y juega un papel relevante en la alta desigualdad de ingresos.

Las diferencias en materia de educación son el factor más importante para predecir las disparidades en los niveles de ingresos de los hogares. En consecuencia, la baja movilidad educacional constituye un significativo canal de reproducción de la desigualdad. Las diferencias de educación entre pobres y ricos determinan incluso mayores diferencias en los ingresos. La situación se ve agravada por la elevada coincidencia entre los grupos con igual nivel de educación en la formación de nuevos hogares.

Los autores también abordan el tema del efecto comparativo del sistema fiscal sobre la desigualdad y muestran que, a diferencia de lo que ocurre en Europa, en América Latina las distribuciones del *ingreso de mercado* y del *ingreso disponible* son similares. Esto se debe a que en Europa

el efecto de las transferencias de bienestar y de la imposición directa reduce significativamente la desigualdad que se gesta en el mercado, mientras que en América Latina apenas la afecta.

Finalmente, López y Perry se preguntan por qué es importante reducir la desigualdad. Por una parte, porque parece ser un factor determinante de los altos niveles de crimen y violencia, los que a su vez reducen las perspectivas de crecimiento. Por otra parte, porque una desigualdad elevada supone mayor pobreza, lo que a su vez puede ser una rémora para el crecimiento. La educación constituye otro canal mediante el cual la pobreza puede afectar negativamente el crecimiento; la evidencia sugiere que los pobres tienen menos incentivos para educarse que los ricos. Por último, los autores identifican y analizan en detalle un canal relativamente poco explorado: cómo puede la desigualdad elevar la volatilidad del ingreso y el producto, lo que a su vez reduce el crecimiento.

Guillermo O'Donnell presenta un trabajo sobre “**Los desafíos actuales de la democracia y el desarrollo**” y comienza por reconocer que tanto la búsqueda del crecimiento con equidad (o sea, el desarrollo), como la aspiración a la plena vigencia de los derechos humanos y civiles, representan compromisos normativos de la misma naturaleza, que requieren de un Estado que los sostenga e impulse. Luego explica lo que entiende por **régimen democrático** y caracteriza lo que define a un **agente**, a quien se asignan, de manera universalista, los derechos de votar y de ser electo, lo que lo convierte en un **ciudadano político**. Sin embargo, aclara que la ciudadanía política es solo un aspecto de la democracia, que también entraña derechos de ciudadanía civil, social y cultural.

Este autor sostiene que ningún país en nuestra región ha logrado configurar un auténtico Estado democrático de derecho ya que la vigencia de los diferentes aspectos de la ciudadanía es escasa, insegura y de distribución sesgada. Son democracias de calidad inferior, sostenidas por un Estado solo parcialmente democratizado y con una ciudadanía de baja intensidad. Aun así, todos tenemos derecho a ser reconocidos como ciudadanos, no solo como destinatarios de las políticas públicas, sino como origen y justificación de la autoridad. Sobre este tópico, concluye que el imperativo del desarrollo con equidad es ir proveyendo condiciones sociales que se van convirtiendo, vía los acuerdos y conflictos de la democracia, en los derechos y obligaciones de una ciudadanía en expansión.

Al clarificar conceptos vinculados al Estado, Guillermo O'Donnell propone una definición enfocada en lo que el Estado es, y no en lo que hace o puede hacer. Como tal, lo define como un conjunto de instituciones y relaciones sociales que controla el territorio y los habitantes que pretende abarcar. A efectos analíticos, desagrega el Estado en cuatro dimensiones: conjunto de burocracias, sistema legal, foco de identidad colectiva y filtro que regula la apertura de sus fronteras. El autor propone que en cada una de ellas se puede establecer empíricamente una medida de logro. Así, es posible medir la **eficacia** de las burocracias, la **efectividad** del sistema legal, la **credibilidad** como foco de identidad colectiva y su **adecuación** como filtro. En general, en América Latina se continúan observando bajos puntajes en las cuatro dimensiones, circunstancia que O'Donnell analiza en detalle.

Toda estrategia de desarrollo implica decisiones sobre el papel y los límites del Estado y de la política. Sin embargo, el autor advierte que esta no es una cuestión que pueda establecerse *a priori* y para siempre. Las preguntas clave sobre cuáles serían los límites del Estado en una estrategia de desarrollo con equidad y cómo se debería articular una alianza para llevar adelante tal estrategia deben dilucidarse en el terreno de la política democrática.

O'Donnell recuerda que emergemos de un paradigma en el que la tarea del crecimiento quedaba a cargo de los mercados y la de la democratización era responsabilidad de la sociedad civil, donde se establecían para el Estado límites muy estrechos y se confiaba la política social al derrame del crecimiento.

A continuación, el autor sugiere la adopción de distintas medidas en las cuatro dimensiones identificadas a fin de mejorar el desempeño del Estado en cada una de ellas y de transitar hacia un desarrollo equitativo y el fortalecimiento y la expansión de la democracia. Percibe que tal mejoramiento es requisito de las estrategias que persiguen el desarrollo equitativo y la ampliación de la ciudadanía, y que esas demandas al Estado implican recaudar y gastar más, mostrando asimismo que se gasta mejor.

En sus conclusiones, Guillermo O'Donnell apunta a los cambios implícitos en la revisión del paradigma del desarrollo: i) rescatar al Estado y a la política del arrinconamiento al que los relegó el paradigma anterior; ii) debatir en forma permanente sobre los límites del Estado y la política, ya que no es válido formularlos *a priori*; y iii) comprometer la discusión, desde el principio, con el desarrollo equitativo y el fortalecimiento y la expansión de la democracia.

Tema I
*Etapas del pensamiento sobre el
desarrollo de América Latina*

*Los paradigmas del desarrollo en la historia
latinoamericana*

José Antonio Ocampo

Comentarios:

Ricardo Bielchowsky

Pablo Gerchunoff

Oswaldo Sunkel



Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana

*José Antonio Ocampo**

En este ensayo se describen las tendencias más destacadas de la historia de los paradigmas del desarrollo en América Latina. Es una tarea difícil, ya que no existe una historia del pensamiento económico latinoamericano propiamente tal. El pensamiento estructuralista y su evolución hacia la teoría de la dependencia han recibido mayor atención, entre otros en el reciente volumen de Rodríguez (2006) sobre el pensamiento estructuralista, los ensayos de Bielschowsky (1998) y Rosenthal (2004) sobre la historia del pensamiento cepalino, y el primer volumen de la autobiografía de Furtado (1989), que es en gran medida una historia de los primeros años de la CEPAL. A ello se deben agregar el interesante estudio de Joseph Love (1994) sobre la evolución de las ideas e ideologías económicas en América Latina desde 1930, que se centra en gran medida en el estructuralismo, la escuela de la dependencia y la influencia del marxismo sobre esta última, y el ensayo ya clásico de Palma

* Profesor de la Universidad de Columbia y ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL. El autor desea agradecer los comentarios de Oscar Altimir y Osvaldo Sunkel a una versión anterior de este ensayo, así como los de Ricardo Bielschowsky, Osvaldo Sunkel y otros participantes en el seminario "Paradigmas y opciones de desarrollo en América Latina y el Caribe", realizado en la CEPAL en junio de 2007.

(1978) sobre la teoría de la dependencia. El hecho de que las escuelas estructuralista y dependentista tengan su propia historia refleja, sin duda, el hecho de que, aunque influidas por corrientes de pensamiento externas a la región, tuvieron una gran originalidad, incluso si esta se concibe como “la originalidad de la copia”, para utilizar el sugerente título de un ensayo de Cardoso (1977) sobre la CEPAL. De hecho, estas son las únicas escuelas de pensamiento surgidas en América Latina han influido en los debates económicos internacionales. Las demás se conciben a sí mismas como contribuciones a una ciencia económica que se considera universal. Los ensayos sobre los debates nacionales probablemente sean más abundantes, pero están muy dispersos. Entre ellos destaca el libro de Ricardo Bielschowsky (1996) sobre la historia del pensamiento económico brasileño entre 1930 y 1964.

Más que intentar una historia del pensamiento económico latinoamericano, cuyas variantes nacionales deberían ser objeto de estudios similares al último de los textos mencionados, en el presente ensayo se procura articular la historia de las ideas con la de los procesos de desarrollo, a partir de los textos clásicos sobre historia del desarrollo económico latinoamericano.¹ Con tal propósito, se recurre extensamente a un ensayo anterior del mismo autor (Ocampo, 2004a), en el que analiza la relación entre América Latina y la economía mundial desde fines del siglo XIX. Por lo tanto, no podría decirse que presenta una historia rigurosa de la relación entre las ideas y los procesos de desarrollo, sino grandes líneas interpretativas de ambos. El ensayo se divide en seis partes, las dos primeras de las cuales sirven de contexto. En la primera de ellas se analizan algunos equívocos comunes en los debates sobre el desarrollo latinoamericano, mientras en la segunda se presentan tres hipótesis fundamentales para entender los cambiantes “paradigmas”. Las tres secciones posteriores se refieren en forma cronológica a tres etapas generalmente bien aceptadas del desarrollo económico latinoamericano: la era de las exportaciones, la etapa de industrialización dirigida por el Estado y la fase de las reformas de mercado. El ensayo concluye con unas breves conclusiones, en las que se detallan algunas apreciaciones sobre el legado de la historia de los paradigmas del desarrollo.

¹ Véanse, entre otros, Furtado (1971) y Cardoso y Pérez Brignoli (1979). También pueden agregarse a esta categoría Sunkel y Paz (1976), aunque sus textos tienen objetivos más amplios de presentación teórica sobre el desarrollo económico.

I. Equívocos comunes

Los conceptos de “ortodoxia” y “heterodoxia” se han utilizado con frecuencia en los debates de las últimas décadas para hacer referencia a diferentes escuelas de pensamiento económico, pero no siempre resultan apropiados e incluso pierden cada vez más relevancia en el devenir histórico. Además, estos conceptos tienen una connotación que va evolucionando a lo largo del tiempo. De hecho, en muchos sentidos las ortodoxias de ayer se han transformado en las heterodoxias de hoy; y, a su vez, las ortodoxias de hoy pueden ser las ortodoxias de anteaer. Dos ejemplos servirán para ilustrar esta idea.

El primero se relaciona con los objetivos de la política macroeconómica. En las primeras décadas de la posguerra, dominadas por el pensamiento keynesiano, la visión predominante, y en ese sentido “ortodoxa”, indicaba que la política macroeconómica debía propender al pleno empleo y al crecimiento económico. Tan evidente era esta idea para los pensadores de entonces que incluso quedó consagrada en el primer artículo del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, en cuyo artículo I se indica que uno de los fines de la nueva organización es “Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica” (inciso ii)). Esta idea suena “heterodoxa” hoy en día, cuando los bajos niveles de inflación se consideran prácticamente un sinónimo de “estabilidad macroeconómica”, y la visión “ortodoxa” dominante señala que este debe ser el principal y tal vez único propósito de los bancos centrales, dos ideas que, sin duda, hacen remecerse a Lord Keynes en su tumba.

Algo similar ocurre con la identificación de desarrollo económico con la industrialización. Como lo muestra Love (1994), esta idea se afianzó notablemente en torno a la segunda guerra mundial y se transformó en la posguerra en la visión dominante —y, en tal sentido, “ortodoxa”— del pensamiento sobre desarrollo económico. Tanto es así que, por lo menos hasta los años setenta, el Banco Mundial adhirió firmemente a este concepto, como lo reflejan los estudios de uno de sus economistas de alto nivel más reconocidos de ese período, Hollis Chenery.² La “ortodoxia” de entonces se ha transformado también en la “heterodoxia” de hoy.

² Véase, entre otros, la recopilación de sus ensayos clásicos que hizo el Banco Mundial en Chenery (1979).

Por otra parte, hay muchos estereotipos en la historia económica latinoamericana, e incluso mundial, que resultan claramente equívocos. Uno de los más comunes es la tendencia a asociar el auge del comercio exterior del siglo XIX con la consolidación progresiva del libre cambio. Esta asociación, que resulta ciertamente válida para Gran Bretaña en la segunda mitad de ese siglo, no existe en otras partes del mundo. En efecto, casi todas las formas de pensamiento económico de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX eran “liberales”, en el sentido de identificar el desarrollo económico con la libre empresa —es decir, con el progreso de la empresa privada— pero también eran nacionalistas y, por lo tanto, se reflejaban en una política proteccionista en materia de comercio exterior. No en vano, el historiador económico Paul Bairoch (1993), caracterizó la asociación entre el libre cambio y el auge comercial anterior a la primera guerra mundial como uno de los grandes mitos de la historia económica mundial.

En realidad, hubo unos pocos países que adoptaron una política librecambista por decisión nacional, pero no un libre comercio internacional propiamente tal. Más bien, la política de comercio exterior siguió siendo parte de los procesos de consolidación de los Estados nación, así como de las diferentes oleadas imperialistas. Las grandes potencias emergentes, entre otras Estados Unidos y Alemania, fueron decididamente proteccionistas y de hecho, desarrollaron en su interior las defensas más elaboradas del proteccionismo o, como fue denominado posteriormente en los debates económicos, de la “industria incipiente”. Después de un corto auge de las ideas librecambistas a mediados del siglo, la tendencia mundial en las últimas décadas del siglo XIX y comienzos del siglo XX apunta al proteccionismo. Como se verá más adelante, América Latina no fue ajena a dicha tendencia. Las regiones de Asia o África que aplicaron políticas librecambistas lo hicieron más por imposición del Imperio Británico que por elección propia.

Un equívoco similar existe en lo que respecta a la asociación entre la fase de industrialización de las primeras décadas de la posguerra en el mundo en desarrollo y la “sustitución de importaciones”, tanto así que el concepto de “industrialización por sustitución de importaciones” se utiliza comúnmente para referirse a ese período. Esta idea fue objeto de una crítica rigurosa en el proyecto sobre historia económica de América Latina que, a solicitud del Banco Interamericano de Desarrollo, dirigió Rosemary Thorp (véanse Thorp, 1998, y Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2003). En su ejecución quedó en claro que la sustitución de importaciones fue solo uno de los elementos de la estrategia de industrialización, no necesariamente

el más importante en varios países, sobre todo los más pequeños, ni tuvo la misma importancia en los países de mayor tamaño en distintas etapas del proceso. Para muchos, la sustitución de importaciones se combinó con estrategias de exportación e integración económica. Por ese motivo, en el proyecto se concluyó que el concepto de “industrialización dirigida por el Estado” capta mucho mejor el carácter específico de las políticas de desarrollo entre los años cincuenta y setenta.

Otro discurso ampliamente difundido asimila la ortodoxia contemporánea al “Consenso de Washington”. Gradualmente ha ido quedando más en evidencia que este concepto es objeto de mucha confusión. En perspectiva, es obvio que el decálogo original propuesto por Williamson (1990) no suscita realmente un “consenso”, ni siquiera entre los defensores de las reformas del mercado. A medida que los resultados de las reformas del mercado empezaron a mostrar sus limitaciones, la heterogeneidad comenzó a ampliarse y se han agregado elementos que antes habían estado al margen del “consenso”. La “segunda generación de reformas” es un concepto aún más confuso, entre otras razones debido a profundas discrepancias sobre el significado del desarrollo institucional, el supuesto foco de atención de esa generación de reformas. Como consecuencia de esto, hay en realidad muchas más “ortodoxias” contemporáneas de lo que suele suponerse (y también hay muchas más heterodoxias), lo que puede atribuirse al concepto desarrollado desde los años noventa por algunos autores, según el cual no existe un solo tipo de “economía de mercado” o, como sostienen estos autores, en realidad existen muchas “variedades de capitalismo”.³

Por lo tanto, en los primeros párrafos de una historia de los “paradigmas” del desarrollo debería reconocerse que esta no se presta a simplificaciones, que a veces confunden más de lo que aclaran, y que es necesario visualizar la heterogeneidad y la complejidad de cada etapa de desarrollo y la evolución del concepto mismo de desarrollo.

II. Tres proposiciones básicas

Para comenzar, me referiré a tres proposiciones básicas que sirven de marco de referencia a muchos de los debates sobre las distintas etapas del desarrollo latinoamericano.

³ Véanse, entre otros, Albert (1992), Hall y Soskice (2001) y Rodrik (2007).

La primera de ellas es que América Latina se ha visto casi siempre a sí misma en función de su articulación con la economía mundial. Esto es indudablemente válido en el primer período, la etapa exportadora, pero también lo es en el pensamiento estructuralista, que pese a lo que se afirma en las interpretaciones ortodoxas contemporáneas, nunca propició visiones autárquicas del desarrollo. Contrariamente a esta posición, la propuesta que se deriva del pensamiento de Prebisch apunta a redefinir la articulación de América Latina con la economía mundial, no a aislarse de ella. Por eso, incluso la CEPAL se convirtió en una de las primeras instituciones críticas de los excesos de la sustitución de importaciones, y en propulsora de la diversificación exportadora y la integración económica.

Aunque algunas versiones del pensamiento estructuralista y dependentista desarrollaron una concepción más bien mecánica de la relación entre la dependencia externa (o alguna de sus dimensiones) y las estructuras internas,⁴ las versiones más sofisticadas no incurrieron en ese error. Por el contrario, la interacción entre las variadas modalidades que adopta la articulación con la economía mundial y las estructuras económicas, políticas y sociales internas ocupó un papel destacado en la literatura, como lo reflejan los textos de Cardoso y Faletto (1969) y Sunkel (1971), entre otros. De hecho, las propuestas de Prebisch y la CEPAL sostenían que era posible, dentro de ciertos márgenes, moldear la articulación con la economía mundial, lo que a veces suponía incluso establecer nuevas formas de dependencia externa.

Curiosamente, el pensamiento ortodoxo contemporáneo es más ambivalente en este sentido. Por una parte, ha defendido a ultranza la liberalización del comercio exterior como mecanismo esencial para acelerar el desarrollo pero, por otra, concibe las políticas económicas y otras características internas de los países como los factores determinantes fundamentales de su ritmo de crecimiento. Gradualmente, y con particular ímpetu a partir de la crisis asiática, se ha vuelto a reconocer el papel central que juega el funcionamiento de los mercados internacionales, sobre todo el de capitales pero también los de materias primas, en el crecimiento de los países en desarrollo, incluso con primacía sobre los factores internos.⁵

⁴ Esto incluye el análisis de los efectos del deterioro de los términos del intercambio de materias primas, ciertamente exagerados en la literatura cepalina, lo que queda aun más en evidencia cuando se observa que esa tendencia al deterioro no se manifestó en el período que cubre desde los años treinta a los setenta.

⁵ En este sentido, son muy interesantes los aportes de Calvo (2005), según el cual tanto el auge de los años noventa como la crisis de fin de siglo fueron fruto de fenómenos internacionales más que nacionales. Véase también el ensayo reciente de Izquierdo, Romero y Talvi (2007).

Curiosamente, el pensamiento marxista ha sido igualmente ambivalente en ese sentido, como se observa sobre todo en el debate sobre los modos de producción en los años sesenta y setenta (Love, 1994). Aunque se reconocía la existencia de una jerarquía económica internacional (el imperialismo), el elemento dominante de dicho debate era la articulación de diferentes modos de producción, y la relación entre estos y las estructuras de poder de los países, por lo que la transformación fundamental siempre fue concebida como un proceso interno, una revolución nacional.

Sin embargo, a grandes rasgos los distintos paradigmas del desarrollo latinoamericano han partido del análisis de la integración de los países de la región en la economía mundial, aunque, por supuesto, han interpretado de muy distintas maneras las virtudes y deficiencias de las distintas formas que adopta. La historia del pensamiento sobre el desarrollo en la región puede comprenderse mejor a partir de un análisis de las variadas formas de la articulación de las economías latinoamericanas con el también cambiante contexto internacional, más que en función de factores fundamentalmente internos.

La segunda proposición coincide en gran medida con lo expresado en el estudio de Guillermo O'Donnell incluido en este libro y podría plantearse de la siguiente manera: desde su origen el liberalismo se encarnó en el conflicto fundamental entre la igualdad —concebida en primer término como igualdad ante la ley— y la libre empresa, con su correlato en los derechos de propiedad. El primero de estos elementos, la afirmación de que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, podría considerarse como el avance más importante del mundo contemporáneo y, probablemente por ese mismo motivo, la definición por antonomasia de la modernidad, en contraposición con las estructuras estamentarias que la precedieron. Fue, además, esencial para el surgimiento del capitalismo moderno, por lo que no puede dejar de reconocer que todos los agentes económicos pueden relacionarse como iguales en el mercado, protegido además en su funcionamiento por un marco normativo proporcionado por la ley, ante la cual los ciudadanos son reconocidos también como iguales. En este sentido, los dos conceptos son complementarios.

Al mismo tiempo, como lo señala Norberto Bobbio (1989) en un precioso libro sobre las controversias históricas dentro del liberalismo italiano, hay un conflicto constante entre estos dos principios liberales, del que se derivan vertientes que tienden a privilegiar alternativamente el principio de igualdad o la defensa de los derechos de propiedad.

Este conflicto constante se refleja también en la historia del liberalismo político a nivel internacional. En efecto, bajo este nombre se identifican partidos políticos como el austríaco y el alemán, defensores a ultranza de la libre empresa, y otros como el inglés, el antiguo italiano y varios latinoamericanos (entre los que sobresale quizás el colombiano) que, partiendo de la defensa de la igualdad social, desarrollaron históricamente una tendencia intervencionista cercana a la social democracia. En cierto sentido, esta última puede concebirse como una expresión política acabada del principio liberal de igualdad de los ciudadanos.

El mismo conflicto se manifiesta en el pensamiento económico. De hecho, el institucionalismo económico moderno proclama los derechos de propiedad y los costos de transacción asociados a la debilidad o ausencia de dichos derechos como los ejes en torno a los cuales se articula el desarrollo institucional (véase, en particular, North, 1990). Por el contrario, un amplio conjunto de corrientes de pensamiento económico centran su análisis en las desigualdades que genera el mercado y propone medidas redistributivas para corregir estos efectos, tanto a través del presupuesto público como de la regulación de los mercados, especialmente el laboral. Este último hecho no es casual, porque es precisamente en el mercado de trabajo donde se manifiesta de manera más concreta la desigualdad de los agentes que transan en el mercado y el hecho de que las regulaciones estatales deben propender a corregir en parte dicha desigualdad. Esto es, por lo demás, lo que expresa la escisión histórica que separa al derecho laboral del civil.

Además, como lo señala O'Donnell en su texto, el principio de igualdad solo se ha materializado en forma muy gradual a lo largo de la historia, aún en los países industrializados y como resultado, además, de largas luchas sociales. De esta manera, aún el país que expresó en su Declaración de Independencia que era "evidente, por sí misma" la verdad de que "todos los hombres son creados iguales", los Estados Unidos, tardó casi un siglo en reconocer que dicha igualdad era incompatible con la esclavitud, una lucha encabezada desde comienzos del siglo XIX por el movimiento antieslavista británico. A su vez, el movimiento socialista sostuvo desde el siglo XIX una larga lucha por los derechos a la igualdad de los trabajadores, que dio origen a las normas de protección laboral y al nacimiento gradual del Estado de bienestar. De manera similar, el movimiento feminista llevó a cabo primero la campaña por el derecho al voto y luego una lucha prolongada por la igualdad de las mujeres en otras esferas de la vida económica y social. Cabe recordar, además,

que el derecho al voto no solamente fue negado por mucho tiempo a las mujeres, sino también a los hombres que no tenían propiedades o eran analfabetos. Solo en épocas relativamente recientes se adoptó finalmente el sufragio universal, una práctica consagrada en todas las democracias contemporáneas como el derecho político fundamental y, por ende, como la expresión más evidente de la igualdad política de los ciudadanos.

Podría decirse entonces que la consolidación de los principios de igualdad formulados en las dos grandes declaraciones liberales de fines del siglo XVIII —la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa y la Declaración de Independencia de los Estados Unidos—, tardó más de dos siglos, y que estos se materializaran en múltiples esferas de la vida política y social. Por mucho tiempo no se reconocieron, por lo tanto, derechos que hoy consideramos como inherentes a la ciudadanía, cuyo reconocimiento solo surgió como resultado de las luchas de los movimientos sociales.

En términos muy simples, se podría decir que lo anterior revela que el liberalismo nació cojo, no solo porque surgió en el seno de sociedades desiguales sino también porque encarnó desde sus orígenes el conflicto ya mencionado entre los principios de igualdad y los derechos de propiedad. Esta ambivalencia fue aún más marcada en sociedades que, como las latinoamericanas, encerraban profundas desigualdades heredadas del pasado colonial. Por eso, el liberalismo económico latinoamericano casi nunca coincidió con el liberalismo político. En el siglo XIX muy pocos países adoptaron de manera más o menos continua una organización política que pueda considerarse típicamente liberal, y en todos ellos esta se vio afectada por interrupciones más o menos frecuentes. En el resto de América Latina, el liberalismo político fue más bien una sucesión discontinua de períodos históricos cortos y no tuvo un arraigo muy fuerte entre las elites dirigentes. Como veremos más adelante, una de las excepciones históricas de los últimos veinte años es, precisamente, que el liberalismo económico ha coincidido por fin con el liberalismo político. Lo mismo puede decirse de la constitución de otras instituciones republicanas, entre otras de un aparato de justicia independiente al cual pueden acceder en condiciones de igualdad todos los ciudadanos, un área que sigue siendo hasta nuestros días uno de los grandes déficit institucionales latinoamericanos.

La tercera proposición, que probablemente sea la más obvia, es que en América Latina se debe tener en cuenta la heterogeneidad regional, que se remonta en muchos casos a la Colonia. Por ello, hay grandes

diferencias entre la historia de los países que se construyeron sobre la base de la dominación de la población indígena y la de los países que se estructuraron sobre la base de la esclavitud o de los escasos espacios que se desarrollaron en la Colonia a partir de una colonización de blancos pobres (entre otros, en Costa Rica y algunas regiones de Colombia y Cuba) o con inmigraciones tardías de mano de obra europea, como en Argentina, Uruguay y, en menor medida, el sur de Brasil y Chile. Como se señala en textos clásicos sobre historia económica latinoamericana, también las formas de articulación con la economía mundial fueron determinantes; entre ellas se encuentran el patrón de especialización minero o agrario-exportador y, en este último caso, diversas modalidades de organización de la producción rural.⁶ Todos estos factores determinaron grandes diferencias entre los países de la región que subsisten hasta nuestros días.

III. La era de las exportaciones

El concepto que quizás describa mejor el pensamiento económico en la era de las exportaciones —o el “desarrollo hacia afuera” clásico— es el de “progreso”. Este concepto —o, en términos más contemporáneos, el de “modernización”— fue, en efecto, el eje del liberalismo económico latinoamericano. Según la visión predominante en ese período, el progreso debía ser el efecto de la integración de los países latinoamericanos a la economía mundial como productores de materias primas. Pero, al mismo tiempo, y como se sostiene en una ya extensa historiografía económica, esa integración no tuvo como prerrequisito el mantenimiento de aranceles bajos, es decir no se basaba en la adopción de principios librecambistas clásicos considerados como requisito imprescindible. Por el contrario, América Latina tuvo los aranceles más altos del mundo desde la segunda mitad del siglo XIX, con una sola excepción: el período inmediatamente posterior a la guerra civil de los Estados Unidos, en que ese país pasó a ocupar el lugar que hasta entonces ocupaba América Latina en ese sentido (Coastworth y Williamson, 2003; Bértola y Williamson, 2006).

Este hecho fue fundamentalmente consecuencia de la dependencia fiscal de los impuestos aduaneros. El aparato tributario colonial,

⁶ Véanse al respecto los textos citados en la nota 1, así como los aportes más recientes de Bértola y Williamson (2006), Bulmer-Thomas (2003), Cárdenas, Ocampo y Thorp (2003) y Engerman y Sokoloff (1997).

estructurado sobre la base de impuestos a la tierra y a las minas, fue considerado por los liberales decimonónicos como un obstáculo al desarrollo exportador de materias primas, por lo procedieron a desmantelarlo. Con posterioridad a la reducción o, en algunos casos, a la eliminación de la antigua base tributaria, lo más fácil fue acudir a los gravámenes aduaneros que, al menos en el caso de los que se recaudaban en las colonias, habían sido previamente bajos y ofrecían, por lo tanto, un buen margen para aumentar los ingresos tributarios. Por consiguiente, las necesidades fiscales hicieron imposible el librecambio clásico. Los aranceles podían considerarse, como es obvio, como un impuesto implícito a la actividad exportadora, pero los sectores exportadores prefirieron siempre esa forma de tributación a los impuestos directos sobre los recursos naturales.

Sin embargo, más allá de las necesidades fiscales el proteccionismo se arraigó en muchos países de la región en las últimas décadas del siglo XIX, siguiendo tendencias mundiales muy comunes en ese período. En efecto, como ya se ha comentado, el liberalismo decimonónico no siempre fue librecambista. El liberalismo librecambista que triunfó en Gran Bretaña a mediados del siglo, y que se reflejó ampliamente en los principales escritos económicos de la época, debe considerarse en la práctica como solo una de las variantes del pensamiento liberal de la época.

Además, en América Latina el liberalismo proteccionista no resultó muy contradictorio para las clases empresariales de la época, porque la producción con tecnologías modernas para el mercado interno y la producción para el mercado mundial se veían a la postre como dos manifestaciones de un mismo impulso hacia el “progreso”. En todo caso, el objetivo básico fue siempre la producción de materias primas para el mercado mundial y, por ello, las industrias “exóticas” derivadas del proteccionismo excesivo fueron siempre objeto de crítica. En terminología moderna, el sesgo antiexportador del régimen de protección preocupaba bastante menos a los liberales de la época que el atrasoproductivo. Visto desde otro ángulo: el costo de las importaciones de las economías dinámicas asociadas a la modernización se consideraban superiores a los costos estáticos de la protección.

Por eso, como se ha documentado ampliamente en muchos textos de historia económica nacional y local, la industrialización avanzó mucho durante el período de exportación de productos primarios, aunque dentro de márgenes más limitados de lo que sería característico en la fase siguiente (Bértola y Williamson, 2006). Lo que no hubo, sin embargo, en

América Latina fue un Hamilton o un List. Ese papel lo vino a ocupar Prebisch en la siguiente etapa, pero ya cuando el proteccionismo había estado firmemente arraigado por décadas.

Los problemas fundamentales del desarrollo económico de la época, que las instituciones se propusieron resolver, giraban en torno a tres problemas básicos: el desarrollo de los transportes modernos, el acceso de los sectores exportadores a los recursos naturales y la movilización de mano de obra. El desarrollo de los servicios sociales, especialmente de la educación pública y de los primeros sistemas de sanidad pública, también interesó a los liberales de la época, aunque estuvo muy lejos de los paradigmas de intervención del Estado en esos ámbitos, generalizados a partir de mediados del siglo XX. En torno a estos desafíos se definió, además, el papel del Estado. Todos estos temas tienen especificidades históricas, propias de economías que mostraban todavía un gran atraso.

En relación con el primero de estos problemas, cabe recordar que la integración territorial fue un problema universal hasta el siglo XVIII, recién superado en el siglo XIX gracias al desarrollo de los transportes modernos. En el caso de economías exportadoras de materias primas, el acceso de los sectores exportadores a los mercados mundiales dio origen a una demanda directa en este campo, a la que se agregaron las demandas que provenían del interés por integrar el territorio, un objetivo que tenía también carices políticos y que adquirió gran importancia en Argentina, Chile y México, entre otros. La atracción de inversiones extranjeras e inversión privada en general para el desarrollo de la red ferroviaria, la navegación a vapor y las redes viales fue la opción preferida, pero los Estados se involucraron de distintas maneras en esta tarea, otorgando tierras públicas y subvenciones a los inversionistas privados, o como inversionista directo. La demanda de mayores recaudos tributarios, que vino a ser provista a través de los sistemas aduaneros, estuvo asociada en gran medida a la necesidad de recursos para facilitar estos avances.

Como es bien sabido, la demanda de servicios de transportes modernos para integrar las distintas zonas de un país a los mercados mundiales tuvo en muchos casos un efecto paradójico en la integración del mercado interno, ya que algunas partes de los territorios nacionales quedaron mejor conectadas con el exterior que entre sí. En esta materia, existe también un contraste con los Estados Unidos, donde la integración del mercado interno siempre ocupó un papel fundamental en el desarrollo de los transportes modernos. A la postre, en América Latina la tarea de

integrar los mercados internos quedó, por esa misma razón, incompleta y hubo que hacer grandes esfuerzos para completarla en la fase de industrialización dirigida por el Estado.

El segundo problema institucional fue el que planteaba la colocación de los recursos naturales al servicio de los exportadores. Ese desafío se reflejó sobre todo en el régimen de apropiación de la tierra y el desarrollo de la legislación minera. El primero de esos procesos incluyó la reducción o eliminación de las reservas o resguardos indígenas, en una prolongación de la tendencia colonial que es reflejo de la abierta animadversión del pensamiento liberal por la propiedad colectiva. Además, el acceso a los recursos naturales y a la tierra tuvo como contrapartida la reducción o eliminación de tributos asociados a esta, como el diezmo, y la disminución de los asociados a la minería. En unos pocos casos, las exportaciones de recursos naturales se convirtieron en objeto directo de tributos, generalmente de corta vigencia, con la excepción de los casos en que el producto exportado era en cierto sentido un monopolio natural. El guano peruano y el nitrato chileno son los ejemplos más importantes y quizás únicos de monopolios naturales de ese tipo. En este caso, se puede decir que existía un “arancel óptimo” que la legislación reconoció.

El tercer problema, y en cierto sentido el que más distinguió a las economías de la región, consistió en movilizar la mano de obra hacia los sectores modernos y, en general, crear un mercado moderno de trabajo. En los documentos del siglo XIX, se observa una persistente queja de los círculos empresariales de la época por la escasez de mano de obra (véase, al respecto, Bulmer-Thomas, 2003). Aunque esto podía reflejar la abundancia relativa de tierra, también se relacionaba con distintas formas de “atar” la mano de obra a la tierra que caracterizaban a las economías precapitalistas: la esclavitud, las relaciones “semifeudales” del latifundio latinoamericano tradicional y la pertenencia a una comunidad indígena. En ese sentido, el problema no era solo la falta de mano de obra, sino específicamente de mano de obra móvil y, específicamente, de mano de obra asalariada.

Lo anterior significa que la característica primordial del mercado de trabajo era exactamente la situación opuesta a la que Arthur Lewis caracterizó posteriormente como una “oferta ilimitada de mano de obra”. También significa que el mercado de mano de obra asalariada probablemente sea la institución fundamental de una economía capitalista moderna, como lo señaló en su momento Marx. La oferta ilimitada de mano de obra de Lewis es, por lo tanto, posterior; surge cuando el problema

institucional de crear un mercado de trabajo moderno había sido resuelto y fue indudablemente una característica importante de los dos períodos posteriores. El método empleado para solucionar el problema de la movilidad de mano de obra en distintos contextos dio lugar a formas (y conflictos) sociales muy diferentes. La mejor solución fue acudir a la mano de obra móvil a nivel internacional, lo que dio origen a múltiples procesos de colonización a lo largo y ancho del continente, cuyos resultados fueron dispares. La solución óptima fue posiblemente la de acudir a mano de obra europea, lo que tenía un alto costo por concepto de remuneraciones que permitieran competir con otros polos de atracción, especialmente con Estados Unidos, y solo se dio en unos pocos casos en América del Sur, sobre todo en Argentina y Uruguay y, en menor medida, en Chile y el sur de Brasil (en este último caso durante el auge del café de fines del siglo XIX). Asia era la otra fuente importante de mano de obra móvil a nivel internacional y representaba una solución más parcial, dadas las enormes distancias involucradas, pese a lo cual a ella acudieron en parte Cuba, algunas colonias inglesas del Caribe, Panamá y Perú, así como Brasil, que fue capaz de atraer pequeños contingentes de emigrantes japoneses. El acudir a una u otra fuente de mano de obra exigía volúmenes muy distintos de recursos públicos, como lo señalara Lewis (1969) y, lo que es igualmente interesante, dio lugar a instituciones sociales muy diferentes. En particular, la mano de obra europea trajo consigo a América Latina una serie de reivindicaciones sociales de los trabajadores, por lo que se tradujo en un temprano surgimiento de las luchas sindicales. Una tercera solución, de aún menor escala y que benefició a algunas plantaciones bananeras del Caribe y Panamá, consistió en recurrir a la mano de obra libre que había surgido en el Caribe de habla inglesa a raíz de la rápida abolición de la esclavitud.

Una segunda forma de movilizar mano de obra para satisfacer las demandas de aumento de producción destinada al mercado fue la de acudir a los reductos de economía campesina. De hecho, podría considerarse que en Estados Unidos, a diferencia de América Latina, la combinación de numerosos reductos de este tipo con la voluminosa migración europea fue lo que permitió la rápida configuración de un mercado de trabajo en el que la oferta de mano de obra móvil no fue una restricción al desarrollo. En cambio, debido a las modalidades de la economía colonial, en América Latina y el Caribe había muy pocos reductos campesinos, pero allí donde existían —Costa Rica, algunas regiones de Cuba y la región antioqueña de Colombia— fueron un factor importante del dinamismo moderno.

La tercera forma de movilización de mano de obra es lo que Marx definió como “proletarización”, es decir la destrucción de las formas antiguas de producción para que la mano de obra atada a la tierra pudiera convertirse en mano de obra asalariada. Este fue un proceso muy gradual, que se dio en casi todos los países, pero su lentitud dio la impresión de escasez de la que se quejaban los empresarios de muchos países latinoamericanos. Más aún, los liberales decimonónicos siempre tuvieron una actitud ambivalente en este campo, ya que muchos empresarios crearon sus latifundios sobre la base de modalidades de organización del trabajo típicas de estas formas tradicionales y no pocas veces se excedieron, lo que dio lugar a conflictos agrarios, el más importante de los cuales fue la revolución mexicana.

La última y más paradójica forma de movilización de mano de obra consistió en acudir a nuevas variedades de la institución colonial del trabajo forzado (mita), conforme a las cuales se obligaba a los trabajadores indígenas a trabajar en las explotaciones agrícolas dedicadas a la producción con fines de exportación. Esta forma de movilización se utilizó, entre otras, en las haciendas cafeteras de Guatemala, donde la contradicción entre distintos principios liberales llegó a su máxima expresión, como ocurrió también en los países en los que regía la esclavitud, y que, como Brasil y Cuba, resistieron por más tiempo la inevitable abolición de esa institución. En ambos casos, la libertad de empresa se basaba en la absoluta negación de la libertad de las personas.

Como queda en evidencia en estas formas de movilización de mano de obra, en algunos casos los principios liberales no se consolidaron mayormente ni se extendieron en el terreno político, dos fenómenos que están obviamente interrelacionados, ya que las estructuras de poder no dieron mucho espacio al surgimiento de una democracia política. Precisamente por ese motivo, en la etapa liberal se avanzó escasamente en la creación de servicios sociales. En ese sentido, el mayor aporte del liberalismo se encuentra en la educación pública, cuyo desarrollo fue, sin embargo, muy heterogéneo en la región e incluso muy incompleto aun en los países más avanzados. Uruguay se distingue por haber establecido a comienzos del siglo XX los cimientos de un Estado de bienestar, a través del battlismo (véase, entre otros, Finch, 2005). En la mayoría de los otros casos, la protección social se produjo sobre todo como efecto de luchas sociales que, según el país, fueron sindicales, heredadas de Europa, o campesinas, de origen más local.

Por lo tanto, el “progreso” anhelado por los liberales decimonónicos latinoamericanos fue muy desigual, “periférico” para utilizar el término que posteriormente popularizó Prebisch. El proceso no tuvo ni un Hamilton ni un List y, por ende, no contó con el impulso necesario para la construcción de naciones industriales modernas. Y, lo que no es menos importante, consistió en la transición de antiguas a nuevas formas de desigualdad, en muchos casos consistente en el simple uso de las formas originales con nuevos ropajes.

IV. La industrialización dirigida por el Estado

Si la modernización fue el eje de la etapa de desarrollo “hacia fuera” de tipo clásico, la combinación de industrialización e intervención estatal fue el eje de la etapa que se inició en los años treinta. La ruptura con la fase anterior fue menos nítida de lo que se afirmaba en algunos textos sobre desarrollo económico, tanto porque la industrialización tenía muchos antecedentes, como ya se ha visto, como porque los exportadores de materias primas siguieron desempeñando un papel importante en el desarrollo latinoamericano. Tal como lo sostiene Fishlow (1985), se podría decir que los tres elementos que reflejaron con mayor claridad las nuevas concepciones fueron el desarrollo de una política macroeconómica centrada en el manejo de la balanza de pagos, el concepto de industrialización como motor del desarrollo y la fuerte intervención estatal en diversas esferas de la vida económica. América Latina produjo además en esta etapa del desarrollo una nueva concepción del orden económico internacional, cuya influencia sigue ampliándose hasta nuestros días.

El primero de estos elementos proviene indudablemente de la crisis mundial de los años treinta. Al igual que en el caso de la industrialización, el fenómeno tiene muchos antecedentes. De hecho, el período de desarrollo exportador anterior se caracterizó por crisis recurrentes en las economías exportadoras de materias primas. En ese contexto, uno de los rasgos distintivos de América Latina en el contexto internacional fue la tendencia de numerosos países a abandonar el patrón oro o el patrón plata por períodos más o menos prolongados, aunque siempre con la aspiración de retornar al patrón metálico. Por consiguiente, no hubo intentos de abandonar permanentemente la ortodoxia macroeconómica.

La crisis de los años treinta cambió radicalmente ese patrón, porque destrozó los cimientos de la ortodoxia con el derrumbe del

patrón oro en el mismo centro del sistema. El abandono de dicho patrón en septiembre de 1931 por parte de su creadora, Gran Bretaña, fue por lo tanto un hito, sucedido (y, en algunos casos, antecedido) en varios países industrializados por intentos pragmáticos de hacer frente a la crisis a través del gasto público y de políticas monetarias expansionistas. La misma teoría económica sufrió un cambio radical a partir de la publicación de la teoría general de Keynes, que dio paso a un activismo macroeconómico desconocido previamente, cuyo propósito esencial era el intento de moderar los ciclos económicos.

La política macroeconómica anticíclica surgió también en América Latina como consecuencia de la crisis de los años treinta, pero las modalidades dominantes de intervención macroeconómica fueron distintas, dependiendo de los determinantes del ciclo económico en el centro y la periferia de la economía mundial. En efecto, mientras el eje del pensamiento keynesiano fue la estabilización de la demanda agregada a través de una política fiscal y monetaria activas, en los países latinoamericanos el foco de la atención se desplazó hacia la balanza de pagos, como efecto de los choques externos, tanto en los precios de las materias primas como en la cuenta de capitales. La intervención en la balanza de pagos se transformó entonces en el principal instrumento utilizado para hacer frente a los choques externos, tanto negativos como positivos. El aparato de intervención se tornó cada vez más complejo; con algunas variantes de un país a otro, incluyó el control de cambios, aranceles y control directo de las importaciones, impuestos a las exportaciones tradicionales, tipos de cambio múltiples —que en muchos sentidos tuvieron efectos más afines a la política comercial que a la cambiaria— y, posteriormente, incentivos a las nuevas exportaciones. El manejo de estos instrumentos en función del ciclo económico, es decir de los choques relativos a la oferta agregada de origen externo, jugó un papel anticíclico mucho más importante que el manejo de la demanda agregada en economías cuyas fuentes de perturbación macroeconómica eran fundamentalmente de origen externo.

Como se refleja en la naturaleza de estas intervenciones, estaban íntimamente ligadas al segundo componente de la estrategia, cuyo foco de atención fue más el crecimiento a largo plazo que el manejo de las coyunturas: la industrialización. Esta idea no surgió de golpe, ni en la práctica ni en la teoría, sino en forma gradual, a medida que se fue generalizando la desconfianza en la posibilidad de que las exportaciones de materias primas siguieran sirviendo como motor de desarrollo. Por

consiguiente, el surgimiento de la idea respondió más a la fuerza de los hechos que a una versión articulada de los intereses industrialistas. De hecho, se instaló en el panorama latinoamericano en un período en el que los intereses relacionados con las exportaciones de materias primas seguían siendo dominantes. Más aún: esos intereses siguieron jugando un papel importante durante toda esa fase de desarrollo, entre otras razones porque la industrialización siguió dependiendo durante la mayor parte del período de las divisas provenientes de las exportaciones de productos primarios. Según la interpretación de Hirschman (1971), una característica distintiva de la industrialización latinoamericana en comparación con la “industrialización tardía” de los países del continente europeo analizada por Gerschenkron (1962) fue precisamente la debilidad de los intereses industriales en relación con los de exportación de materias primas.

Los hitos fundamentales de esta historia fueron las bruscas bajas de los precios de las materias primas que se desencadenaron después de la primera guerra mundial y nuevamente en los años treinta. Las ideas industrialistas fueron adquiriendo un creciente impulso en todo el mundo; se convirtieron en los años cuarenta en la base de las teorías sobre desarrollo económico surgidas en Europa central y se difundieron por todo el mundo. Industrialización y desarrollo económico se transformaron en sinónimos durante varias décadas.

Tanto en el caso del manejo macroeconómico centrado en la balanza de pagos como en las visiones industrialistas, las políticas respondieron a la situación imperante y, al menos en las primeras etapas, obedecieron en mucha mayor medida a la experimentación que a una visión teórica. Como lo expresara brillantemente el historiador del pensamiento económico latinoamericano, Joseph Love (1994), la industrialización de América Latina fue un hecho antes que fuera una política y una política antes de que fuera una teoría. La teoría, proporcionada por la CEPAL, se desarrolló en una etapa avanzada, como un modo de racionalizar un proceso que ya estaba plenamente desplegado prácticamente en todas partes.

Ambos componentes de la estrategia se tradujeron en una intervención estatal sin precedentes en la economía. Fuera de las medidas con el manejo de la balanza de pagos y el uso de la protección como instrumento de desarrollo, esta se centró en el financiamiento, y se realizó a través de bancos públicos y del crédito dirigido a sectores considerados como estratégicos, el desarrollo de un complejo aparato en el sector agrícola (centros de desarrollo tecnológico, regulación de precios, participación en la comercialización, desarrollo de distritos de riego y, en

varios países, reforma agraria), el desarrollo de una nueva base tributaria basada mucho más en los ingresos y la actividad económica interna que en los aranceles, la continuación de los esfuerzos de integración nacional y, en términos más generales, el desarrollo de una infraestructura moderna y de un aparato social complejo.

Cabe destacar que, según esta corriente, que encarnó ante todo el “manifiesto latinoamericano” como denominó Hirschman al informe de la CEPAL de 1949 (Prebisch, 1973), la solución no consistía en aislarse de la economía internacional, sino en redefinir la división internacional del trabajo para que los países latinoamericanos pudieran beneficiarse del cambio tecnológico que se percibía, con mucha razón, como un fenómeno íntimamente ligado a la industrialización. Aún más: las políticas de industrialización fueron variando a lo largo del tiempo, en parte para corregir sus propios excesos y en parte para responder a las nuevas oportunidades que comenzó a brindar la economía mundial a partir de los años sesenta. Como se ha mencionado en varias historias del pensamiento cepalino (Bielschowsky, 1988, Rosenthal, 2004) y lo confirma el análisis del primer medio siglo del “Estudio económico” anual (CEPAL, 1998), desde los años sesenta la CEPAL adoptó una posición cada vez más crítica de los excesos de la sustitución de importaciones y se convirtió en defensora de lo que podría definirse como un modelo “mixto”, que combinaba esa política con una estrategia de diversificación de la base exportadora y procesos de integración regional, que sirvieran tanto para racionalizar la sustitución de importaciones como de plataformas de incorporación de los nuevos sectores exportadores a los mercados mundiales. A partir de mediados de los años sesenta ese modelo se convirtió en el patrón dominante de la política económica de la región y se tradujo concretamente en la generalización de políticas de promoción de exportaciones, la racionalización parcial de la compleja estructura de protección arancelaria y paraarancelaria, la eliminación y simplificación de los regímenes de tipo de cambio múltiple y la incorporación de esquemas de devaluación gradual en la economías con tradición inflacionaria (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1998; Ocampo, 2004a).

La estrategia de desarrollo repercutió, de diversas maneras, en la política social y se manifestó en procesos que se repiten en muchos países de la región, sobre todo en el diseño de sistemas públicos de educación básica y de sanidad. Los sistemas más desarrollados de intervención se orientaron a la creación de redes de seguridad social basadas en el empleo asalariado y a la regulación activa del mercado de trabajo. En la medida

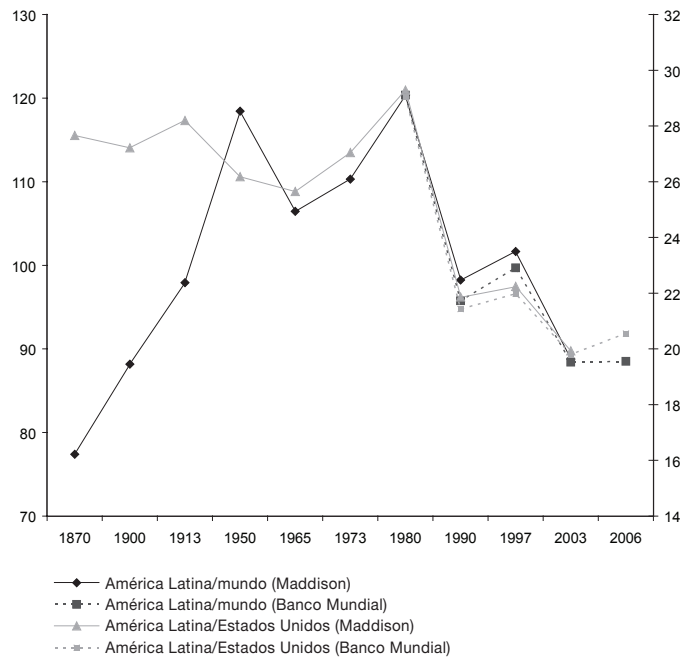
en que el alcance del empleo asalariado en los sectores modernos siguió siendo muy heterogéneo —amplio en los países más desarrollados de la región pero limitado en los países de menor desarrollo relativo—, esto se tradujo en “Estados de bienestar segmentados” de variado alcance, en los que los asalariados del sector formal disponían de un amplio conjunto de beneficios al que no tenían acceso los sectores informales urbanos y la mayoría de la población rural. Estos últimos sectores quedaron sujetos a las leyes de economías que ya funcionaban claramente sobre la base de la “oferta ilimitada de mano de obra” de Lewis. Por otra parte, encabezados inicialmente por México y en numerosos países desde los años sesenta, se aplicaron diversos modelos de reforma agraria, que en general tuvieron alcances limitados, salvo en el caso de Cuba, y solo influyeron parcialmente en la altísima concentración de la propiedad rural heredada del pasado. El peso de los intereses agrarios dominantes terminó prevaleciendo.

El intervencionismo estatal y la industrialización se convirtieron, por lo tanto, en características distintivas de toda una época. En ese sentido, cabe señalar que las visiones latinoamericanas en ambos campos estuvieron influidas por dos hechos que suelen ignorarse. El primero es que América Latina, a diferencia de otras regiones, acababa de atravesar por un período de crecimiento económico rápido. De hecho, entre 1913 y 1950 América Latina fue, junto con Estados Unidos, la región de más rápido crecimiento del mundo (véase el gráfico 1). Los “tigres” de entonces, para utilizar la terminología acuñada posteriormente, se encontraban en la región. En ese sentido, la continuidad con el pasado fue percibida en la región como la prolongación de una estrategia que ya había mostrado sus virtudes, es decir como expresión de la apuesta por una estrategia exitosa.

Ese éxito limitó, a su vez, algunas de los excesos estatistas, lo que representa un segundo factor distintivo de la industrialización dirigida por el Estado en América Latina, que también se olvida en las interpretaciones críticas de ese periodo. Al respecto, cabe recordar que en las postrimerías de la segunda guerra mundial las economías de todas las regiones no se enfrentaban a una opción entre intervención del Estado y libre empresa, sino a distintas modalidades de intervención del Estado. La intervención estatal y la planeación eran consideradas en el mundo entero como las únicas alternativas a la desorganización de los mercados que había caracterizado a las décadas precedentes. El elemento distintivo de la nueva etapa es que, en la elección entre distintas modalidades de intervención, América Latina no optó por una mayor sino por una menor

intervención, es decir por esquemas de organización económica en los que la empresa privada seguía desempeñando un papel preponderante. Incluso se acogió abiertamente a la inversión extranjera, en la medida en que contribuía al proceso de industrialización, aunque en muchos países se restringió su acceso a los recursos naturales, a las obras de infraestructura y a los servicios financieros. En este sentido, el éxito de un modelo de industrialización condujo al desarrollo de una economía mixta mucho más cercana a la de Europa occidental que a los modelos socialistas que proliferaron después de la segunda guerra mundial en gran parte del mundo. Solo en Cuba se asentó este último modelo, a lo que hay que agregar los intentos fallidos de Chile y Nicaragua en los años setenta y ochenta.

Gráfico 1
COMPARACIÓN DEL PIB DE AMÉRICA LATINA CON EL PROMEDIO MUNDIAL Y EL PIB DE ESTADOS UNIDOS ^a



Fuente: Maddison (2003) y Base de datos del Banco Mundial.

^a Eje izquierdo: América Latina/mundo. Eje derecho: Estados Unidos

Dado que la intervención del Estado y las nuevas visiones del desarrollo surgieron del derrumbe del sistema económico internacional, el salto a una visión alternativa del orden económico internacional se planteó como un corolario. ¿Qué sentido tenía, en efecto, pensar en la especialización de acuerdo con las ventajas comparativas en la inmediata posguerra, cuando no existía todavía una economía mundial, es decir cuando el sistema financiero internacional prácticamente había desaparecido y la división internacional del trabajo había sido sustituida por un maraña de regímenes de protección y de acuerdos bilaterales que, encabezados por Alemania en los años treinta, habían terminado por hacer trizas el multilateralismo? En cambio, el derrumbe del sistema económico internacional ofreció una oportunidad para repensar la organización del sistema. El concepto de un sistema económico internacional asimétrico, estructurado en torno a un centro y una periferia para utilizar la terminología de Prebisch, tenía paralelos en visiones europeas, especialmente alemanas, e hizo posible un replanteamiento de la división internacional del trabajo.

La reconstrucción del sistema económico internacional evolucionó a lo largo de dos líneas paralelas, que respondían a los dos nuevos ejes de la geopolítica mundial. En el eje encabezado por Estados Unidos, los esfuerzos de reconstrucción se concentraron en Europa occidental por mucho tiempo, lo que se tradujo en una cierta marginación de América Latina, como lo ha resaltado Thorp (1998). Solo en los años sesenta la reconstitución del sistema internacional comenzó a ser evidente y, por ende, fue posible pensar de nuevo en las ventajas comparativas, pero también en redefinir las reglas del comercio y las finanzas internacionales en función del desarrollo. Sin embargo, para entonces el dinamismo del comercio internacional se había desplazado hacia las manufacturas y los conceptos industrialistas habían modificado la naturaleza de las preguntas. Por ello, en los años sesenta la principal inquietud fue cómo insertarse en las corrientes dinámicas del comercio de manufacturas, tanto a través de políticas nacionales como de las preferencias que otorgaban los países industrializados a las exportaciones de los países en desarrollo. Estos fueron los temas centrales del informe que presentó Prebisch como primer Secretario General de la nueva Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (Prebisch, 1962). En el hemisferio occidental, además, la revolución cubana atrajo la atención de Estados Unidos hacia

América Latina, dando impulso a la creación del Banco Interamericano de Desarrollo y la constitución de la Alianza para el Progreso, inspirada en gran medida en las ideas de la CEPAL.

¿Qué pasaba con la ortodoxia en esa época? Al menos hasta los años setenta, el Banco Mundial compartió el consenso industrialista y contribuyó con sus proyectos al proceso de industrialización y al desarrollo de aparatos modernos de intervención del Estado, sobre todo en obras de infraestructura. Por mucho tiempo, el Banco no tuvo un pensamiento propio, pero en los años setenta, cuando este fue claramente articulado bajo el liderazgo de Hollis Chenery, las visiones industrialistas e intervencionistas aún predominaban. Por lo tanto, la ortodoxia tradicional quedó restringida a unos pocos ámbitos, sobre todo a algunas universidades de Estados Unidos y al Fondo Monetario Internacional, donde la visión keynesiana de manejo de las crisis fue sustituida muy pronto por ideas más ortodoxas centradas en la contracción de la demanda agregada y el ajuste del tipo de cambio en los períodos de crisis.

Vista como un todo, la fase de industrialización dirigida por el Estado fue un período relativamente exitoso. Es cierto que el crecimiento mostró un rezago con respecto al resto del mundo entre 1950 y 1965, pero esto obedeció en gran medida a la recuperación de las regiones que, como Europa occidental, habían sido devastadas por la guerra. En tanto, América Latina retomó un crecimiento superior al promedio mundial entre 1965 y 1980 (véase el gráfico 1). La historia tiene evidentemente muchos matices. Algunos de los casos exitosos del período anterior, sobre todo los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) y Cuba, comenzaron a mostrar un cierto rezago, en tanto que otros, —entre los que destaca Bolivia— tuvieron en el período considerado un crecimiento lento pese a su bajo nivel inicial. En el resto de la región, el crecimiento económico fue satisfactorio, especialmente en las dos economías más grandes, Brasil y México. Las exportaciones de algunos productos primarios, sobre todo de alimentos y petróleo, vieron reducirse notablemente su participación en el comercio mundial, pero en otros productos primarios y algunas manufacturas la región aumentó su participación. De hecho, desde mediados de los años cincuenta se hizo evidente una expansión de las exportaciones (Ocampo, 2004a).

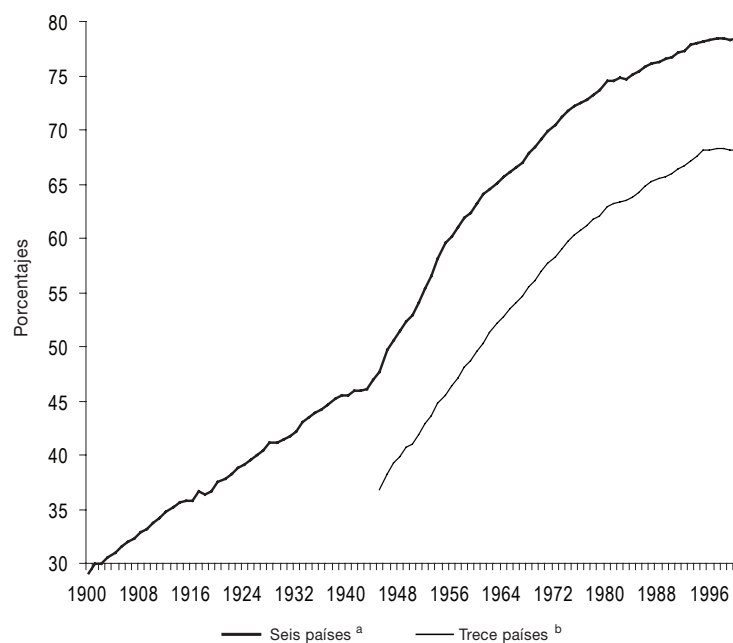
Los patrones de desarrollo registran además diferencias entre países y fueron evolucionando a lo largo del tiempo. Los países más

pequeños —sobre todo los centroamericanos, pero también Bolivia y Ecuador—, así como algunos medianos —como Perú en los años cincuenta y gran parte de los sesenta—, combinaron la sustitución de importaciones con un modelo que siguió siendo, en lo fundamental, de exportación de materias primas. Los países más grandes evolucionaron gradualmente, sobre todo en los años sesenta, hacia variantes del modelo “mixto” que comenzó a propiciar la CEPAL de acuerdo con el cual, como vimos, se combinaba sustitución de importaciones con promoción de exportaciones e integración regional. En este contexto Brasil vuelve a aparecer como el caso más notable, aunque también se destacaron Argentina y Colombia. México quizá haya sido el primer país grande que otorgó primordial importancia a la diversificación de las exportaciones, sobre todo de productos agropecuarios, pero el esfuerzo realizado en esa dirección perdió impulso posteriormente.

El avance social fue mucho más generalizado en esta fase que en la anterior. De hecho, los estudios de Valpy FitzGerald han demostrado que los indicadores de desarrollo social registraron un claro viraje favorable en los años cuarenta y aumentaron rápidamente hasta 1980 (véase, entre otros, el gráfico 2, cuya fuente es Astorga, Bergués y FitzGerald, 2003). Pese a las críticas reiteradas a la escasa generación de empleo, García y Tokman (1984) mostraron que esta había sido muy dinámica entre 1950 y 1980 y había conducido a una reducción de la informalidad total (urbana y rural) en las economías más dinámicas. Por otra parte, aunque las tendencias distributivas fueron dispares, la mayor parte de la reducción de la pobreza que se logró a lo largo del siglo XX se produjo durante esa fase de desarrollo y sobre todo entre 1950 y 1980 (Prados de la Escosura, 2007).⁷ Debido al ritmo de crecimiento alcanzado —a lo que se pueden agregar los efectos sociales mencionados—, algunos defensores de las reformas del mercado se han referido recientemente al período de industrialización dirigida por el Estado como una “edad de oro” (Kuczynski y Williamson, 2003), en claro contraste con quienes han definido esa etapa de desarrollo en los años setenta y ochenta como un gran fracaso histórico.

⁷ En efecto, según Prados de la Escosura la pobreza se redujo en seis países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay y México) del 71% en 1913 al 27% en 1990; de esa reducción, 30 puntos (es decir, poco más de dos terceras partes) corresponden al período 1950 a 1980.

Gráfico 2
 ÍNDICE RELATIVO DE CALIDAD DE VIDA DE AMÉRICA LATINA CON
 RESPECTO A ESTADOS UNIDOS



Fuente: Astorga, Bergés y FitzGerald (2003).

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela.

^b Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

V. Las reformas del mercado

El modelo de industrialización dirigido por el Estado comenzó a recibir críticas desde los años sesenta, tanto de la ortodoxia económica como de la izquierda política.⁸ A la primera se le criticó la falta de disciplina macroeconómica y las ineficiencias producidas por una estructura de protección arancelaria y paraarancelaria muy elevada y, en general, el excesivo intervencionismo estatal. Desde la izquierda se

⁸ Véanse, entre otros, los análisis del debate realizados en distintos momentos históricos por Hirschman (1971), Fishlow (1985) y Love (1984).

le criticó su incapacidad para superar la dependencia externa y, sobre todo, para transformar las estructuras sociales desiguales y dependientes derivadas del pasado. Aunque sin compartir plenamente los puntos de vista de la izquierda política, Hirschman (1971), expresó magistralmente esta posición al decir que se esperaba que la industrialización cambiara el orden social, y todo lo que hizo fue producir manufacturas.

El modelo se enfrentó a muchos conflictos, tanto económicos como sociales y políticos. La indisciplina macroeconómica fue menos generalizada de lo que se suele pensar; de hecho, no se puede decir que afectó a toda la región, puesto que se limitó a Brasil y el Cono Sur. Como se ha visto, el modelo se adaptó al tamaño de cada economía y a las oportunidades que comenzó a brindar el creciente comercio mundial de manufacturas desde los años sesenta. El modelo habría podido evolucionar, y de hecho estaba evolucionando en esos años en varios países de la región, acercándose a una estrategia similar a la adoptada en Asia oriental, consistente en una combinación de protección y fomento de las exportaciones. De hecho, en la literatura de los años setenta, algunos países latinoamericanos, entre los que destaca Brasil, se presentaban como ejemplos de éxito internacional en el campo de las exportaciones, junto con los “tigres asiáticos”.

Los conflictos sociales fueron el primer factor que hizo tambalearse al modelo, especialmente en el Cono Sur. Fishlow (1985) expresa esa idea con gran lucidez cuando afirma que los instintos militares son intervencionistas. Y afirma que los líderes militares pueden racionalizar convenientemente la represión política en nombre de la flexibilidad necesaria en los precios y en los salarios; que el objetivo no es una adaptación a una determinada estructura económica, sino la reconstrucción radical de la sociedad civil. Por consiguiente, la adopción de un modelo neoliberal surgió inicialmente como una técnica más defensiva que ofensiva, como una defensa del capitalismo ante la expansión del mundo socialista. En este sentido el patrón latinoamericano se diferencia del de los países industrializados, en los que la transformación iniciada en los años setenta bajo los gobiernos de Thatcher y Reagan fue claramente ofensiva: un reflejo de la confianza de la empresa privada de que podía vivir sin el manto protector del Estado e incluso la convicción de amplios círculos empresariales de que la intervención estatal se había convertido en un obstáculo a su desarrollo. La actitud ofensiva se daría en América Latina más tarde, desde mediados de los años ochenta, y especialmente en la década de 1990.

A la postre, la crisis de la deuda fue el golpe más duro para el paradigma anterior. La grave crisis del desarrollo que se desencadenó entonces obedeció a la combinación de unas políticas internas riesgosas —alto endeudamiento externo en un contexto de bajas tasas reales de interés a nivel internacional y altos precios de las materias primas— con un choque externo de gran magnitud provocado por la conjunción de la acentuada e inesperada alza de las tasas de interés en los Estados Unidos y el derrumbe, también inesperado, de los precios de materias primas (Díaz-Alejandro, 1988; Ocampo, 2004a). La lentitud con que se solucionó la crisis de la deuda y la condicionalidad de los préstamos internacionales, en el contexto de un Banco Mundial de orientación ahora claramente ortodoxa que complementaba con recursos a más largo plazo los préstamos otorgados y las condiciones impuestas tradicionalmente por el Fondo Monetario Internacional, se convirtieron en otros factores determinantes. Aún así, por una temporada el cambio se encauzó en muy variadas direcciones. Si bien es cierto que a mediados de los años ochenta se inició el proceso de liberalización económica en varios países, este fue paralelo a variados experimentos de ajuste antiinflacionario de corte heterodoxo y, en la mayoría de los países, a un rechazo todavía abierto a las formas más radicales de liberalización económica. De hecho, muchas de las transformaciones estructurales que se registraron en los años ochenta constituyeron más un efecto secundario de las políticas de corto plazo adoptadas para hacer frente a la crisis que una clara estrategia a largo plazo.

Una de las diferencias esenciales entre el antiguo y el nuevo paradigma fue la relación entre las ideas y la práctica. En el caso del antiguo, la teoría, expresada por la CEPAL, surgió en una etapa avanzada del proceso para racionalizar una práctica que ya se prolongaba por un par de décadas y en algunos casos más. En el contexto del nuevo paradigma, las ideas surgieron como una ofensiva intelectual e incluso abiertamente ideológica que, si bien tenía precedentes, adquirió pleno impulso en los años setenta. Sin duda, el mejor ejemplo de ello fue la ofensiva de la Escuela de Chicago iniciada en Chile en los años cincuenta y cuyos efectos fructificarían bajo el régimen de Pinochet, dándole un sello distintivo a un régimen que inicialmente no contaba con un modelo económico (Valdés, 1995). Algunos textos de difusión, entre los que se destaca el de Balassa, Bueno, Kuczyinski y Simonsen (1986), jugaron un papel importante en este proceso.

El hecho de que las condiciones impuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional desempeñaran también un papel importante en la difusión de las nuevas políticas a partir de los años ochenta les dio en parte el carácter de una imposición externa, otro elemento que diferencia a este paradigma del anterior que, aunque influido por corrientes externas de pensamiento, es de origen evidentemente interno. Por eso, mientras el texto que mejor sintetiza la visión del período anterior fue el “manifiesto latinoamericano” surgido de la CEPAL, el que plasma con más claridad el nuevo paradigma sería el decálogo del “Consenso de Washington” formulado por Williamson (1990) para sintetizar lo percibido como la agenda de reformas que las instituciones financieras internacionales consideraban que debían adoptar los países latinoamericanos. El eje se había desplazado obviamente hacia el pensamiento económico desarrollado en las economías industriales y especialmente en Estados Unidos. Según la terminología cepalina, el esquema “centro-periferia” se apoderó del mundo de las ideas económicas prevalecientes en América Latina, en claro contraste con el paradigma anterior.

Así como la primera fase de desarrollo analizada en este ensayo tuvo como eje la modernización y la segunda la industrialización y la intervención estatal, el foco del nuevo paradigma fue la liberalización de las fuerzas de mercado. Las propuestas de reformas económicas no se guiaron por un patrón único y fueron evolucionando a lo largo del tiempo. En el terreno macroeconómico, la idea que se popularizó en los años setenta, y sobre todo en los ochenta, fue la de “llegar a un nivel correcto de precios”, *get the prices right*, expresión que se refería sobre todo a dejar el tipo de cambio en un punto de equilibrio y permitir que las tasas de interés reflejaran las fuerzas del mercado. La expresión también fue usada para referirse a la necesidad de poner fin a la discriminación contra los productos primarios, especialmente los agrícolas, situación que debía corregirse mediante la regulación de los precios por parte del Estado, y a la necesidad de ajustar los precios de servicios públicos domésticos de tal modo que cubrieran los costos de prestación. Más tarde, el foco de interés se desplazó al mantenimiento de una baja inflación, proceso que debía estar dirigido por autoridades monetarias autónomas. En no pocos casos, se consiguieron los objetivos inflacionarios pero mediante la sobrevaloración del tipo de cambio y, por ende, en contradicción con el objetivo de llegar a un “nivel correcto de precios”.

A su vez, la baja inflación imponía la necesidad de mantener unas finanzas públicas sanas, tarea que resultó bastante ardua. En los años ochenta se la entendió como la necesidad de reducir el gasto público y, por ende, reordenar las prioridades correspondientes, así como de mejorar la estructura tributaria, lo que en la práctica supuso un alza del impuesto al valor agregado y la reducción de las tasas de tributación directa. A partir de fines de los años noventa, el reordenamiento se reflejó además en la formulación de metas fiscales explícitas de distinta naturaleza (superávit primario o equilibrio presupuestal, pero también restricciones al aumento del gasto público), que formaban parte de un conjunto más amplio de normas sobre responsabilidad fiscal que involucraban, asimismo, a las autoridades fiscales regionales o locales en sistemas federales o descentralizados.

En lo que respecta a la estructura económica, la liberalización comercial y la consecuente integración a la economía mundial a partir de las ventajas comparativas, así como la apertura generalizada a la inversión extranjera directa, fueron desde un comienzo aspectos integrales de la agenda de reformas. Aunque el modelo chileno, adoptado en los años setenta y consistente en establecer un arancel uniforme, solo fue imitado por unos pocos países, los aranceles se redujeron notablemente y su estructura se simplificó en forma radical junto con eliminarse la mayoría de las restricciones paraarancelarias. Así fue como se logró el objetivo de fijar aranceles bajos, en mucha mayor medida que en la etapa clásica de desarrollo hacia el exterior. A esto se suma la suscripción de una serie de acuerdos de libre comercio en un proceso encabezado por México y Chile. La liberalización comercial estuvo acompañada, asimismo, del desmantelamiento de los aparatos de intervención estatal en el desarrollo productivo, diseñados en la etapa anterior con el fin de fomentar no sólo el desarrollo del sector manufacturero sino también del agrícola. Esta visión quedó encarnada en un lema que se repitió en varios contextos: “la mejor política industrial es no tener ninguna política industrial”. En la aplicación de este precepto se dejó incluso de lado un elemento de intervención sobre el que existe un mayor consenso, la política tecnológica, en cuya estructuración se había avanzado poco en la etapa anterior de desarrollo.

Asimismo, la liberalización comercial se vio complementada por la eliminación de la mayor parte de los sistemas de control de cambios internacionales y por la liberalización financiera interna. Esta última incluyó la liberalización de las tasas de interés, la supresión de la mayoría

de las formas de crédito dirigido establecidas durante el período anterior, y la reducción y simplificación de los encajes de las cuentas bancarias. La privatización de un conjunto amplio de empresas públicas fue el tercer elemento de esta agenda de reformas estructurales, a la que se suman la apertura de los servicios públicos y domiciliarios a la inversión privada, aunque en este caso el proceso fue más gradual y varios países mantuvieron bancos oficiales y empresas de servicios públicos. La desregulación más general de las actividades privadas pasó finalmente a formar parte de la agenda, aunque se reconoció la necesidad de adoptar esquemas de regulación de prácticas monopólicas, incluidas las que se podían dar en los servicios públicos domiciliarios privatizados, así como de fortalecer la regulación financiera, para evitar que la acumulación de riesgos excesivos en las entidades bancarias pusieran en peligro los ahorros de los particulares y la estabilidad sistémica. La aplicación de esta nueva agenda regulatoria se caracterizó por ser lenta e irregular.

Los temas sociales no ocuparon un lugar destacado en la agenda inicial de reformas del mercado. En el decálogo original de Williamson, el gasto en educación y salud solo figura como prioridad en relación con la necesidad de reducir el gasto público, pero en las propuestas de reforma propulsadas por el Banco Mundial desde los años ochenta figuran tres ideas que tuvieron amplia difusión: descentralización, focalización del gasto público social en los más pobres y apertura de espacios a la participación de agentes privados en la provisión de servicios sociales.⁹ En todo caso, en esta esfera hubo un reconocimiento del papel esencial del Estado e incluso un llamado a que concentrara su actividad en el área social. Un tema que vinculaba esta agenda con la de saneamiento fiscal era el régimen de pensiones. En esta esfera, la introducción por Chile en los años ochenta de un novedoso régimen de ahorro individual para sustituir el antiguo régimen de reparto se difundió en la región e incluso fuera de ella (sobre todo en la Europa central poscomunista) como una panacea; sin embargo, no todos los países que reformaron su sistema de pensiones adoptaron el mismo modelo.

En este contexto, no obstante, se desarrollaron corrientes alternativas de pensamiento. En este sentido, el documento de la CEPAL titulado "Transformación productiva con equidad" (CEPAL, 1990) fue un hito al que se agregaron muchos nuevos aportes en los años

⁹ Véase un examen de las principales ideas en materia de política social, en contraste con las visiones industrialistas, en Filgueira y otros (2006).

siguientes (véase Rodríguez, 2006). Fuera de la CEPAL, la renovación del pensamiento se agrupó bajo la definición general de “neoestructuralismo” (véase, al respecto, la recopilación de textos en Sunkel, 1991). Las nuevas propuestas giran fundamentalmente en torno a cuatro temas: i) la conveniencia de mantener unas políticas macroeconómicas más activas, de carácter anticíclico, sobre todo para evitar los desequilibrios que producen en la nueva fase las marcadas variaciones de los ciclos de financiamiento externo; ii) la conveniencia de combinar la apertura externa con regionalismo abierto; iii) políticas productivas y tecnológicas activas, que promuevan la innovación, formuladas ahora para economías abiertas, y d) la colocación de la equidad en el centro del proceso de desarrollo (véanse, en particular, Ffrench-Davis, 2005, y Ocampo, 2004b). Con el tiempo, este último objetivo vino a ocupar un puesto destacado en la agenda de las instituciones que propiciaron las reformas, en particular el Banco Mundial.

En todo caso, las reformas varían notablemente de un país a otro, incluso en la etapa en que estas se aplicaron con mayor intensidad (véase, entre otros, Stallings y Peres, 2000). La diversidad revela que el proceso de transformación no puede entenderse como una imposición externa, porque en realidad fue producto de decisiones de los países que, además y a diferencia de los primeros experimentos neoliberales del Cono Sur, fueron adoptadas por regímenes políticos democráticos. De hecho, y por primera vez en la historia latinoamericana, el liberalismo económico coincidió con el liberalismo político. La diversidad mencionada se reflejó tanto en los modelos de manejo macroeconómico como en el alcance y ritmo de algunas de las reformas estructurales, es decir de la apertura comercial, la liberalización financiera y el proceso de privatización. Además, había elementos relativamente comunes que no formaban parte de la agenda de reformas iniciales recogidas en el decálogo de Williamson y que respondían fundamentalmente a presiones políticas internas. Entre ellos destaca el aumento generalizado del gasto público social en las economías latinoamericanas a partir de los años noventa (CEPAL, 2008, cap. II). Junto con el alcance muy limitado de la desregulación de los mercados de trabajo, este es el reflejo más importante de la coincidencia de las reformas económicas con el resurgimiento de la democracia en la región. Otro factor que provenía claramente del ámbito político fue el apoyo a la integración económica regional, que se planteaba en abierto contraste con las corrientes ortodoxas partidarias de la apertura comercial unilateral.

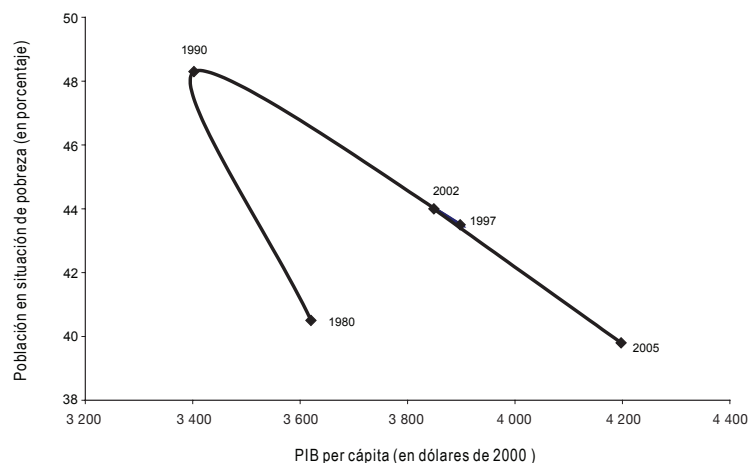
La diversidad se fue ampliando gradualmente, como reflejo tanto de los escasos resultados de las reformas en términos económicos como del rechazo político a algunas de las reformas de mercado, lo que condujo al triunfo de movimientos políticos considerados abiertos o moderadamente “reformadores de las reformas”. La “media década perdida”, producto de las crisis asiática de 1997 y rusa de 1998, fue un punto de corte a partir del cual se hizo evidente, no solo en América Latina sino en el mundo entero e incluso en los organismos financieros internacionales, un mayor pragmatismo y la incorporación de nuevos temas en la agenda, sobre todo los relativos a la equidad y al desarrollo institucional. Las evaluaciones excesivamente positivas de las reformas, que coincidieron curiosamente con desencadenamiento de la crisis (Banco Mundial, 1997; BID, 1997), fueron sucedidas por visiones mucho más matizadas, en las que se hacía hincapié en la necesidad de avanzar en la superación de los graves problemas de pobreza y desigualdad de la región (véanse, en particular, Kuczynski y Williamson, 2003 y Banco Mundial, 2006).

El desempeño económico y social de las economías latinoamericanas registrado desde los años ochenta es, sin lugar a dudas, el más débil de todos los períodos analizados en este ensayo, aunque cabe tener presente que en él incidieron no solo los deficientes resultados de las reformas de mercado como tales sino también múltiples perturbaciones macroeconómicas de amplio alcance, incluso de carácter mundial. La retracción del crecimiento económico en la “década perdida” de los años ochenta fue sucedida por una recuperación en 1990-1997, que se caracterizó por un ritmo de crecimiento mucho más lento que el registrado en el período de industrialización e intervención estatal, y por la “media década perdida” de 1998-2003. Por consiguiente, solo en 2003 la posición relativa de América Latina en la economía mundial volvió a mostrar niveles similares a los de 1900 (véase el gráfico 1). La coincidencia de un nuevo auge del financiamiento externo y el alza de los precios de las materias primas, que no se producía desde los años setenta, dio origen a una nueva bonanza a partir de 2004, ahora a un ritmo de crecimiento que ya se asemeja al de los años setenta (Ocampo, 2007). Pero así como el lento crecimiento anterior no puede imputarse únicamente a las reformas del mercado, los reformadores tampoco pueden atribuirse el éxito de los últimos años, que ha sido notable incluso en países en los que se han asentado tendencias más heterodoxas de pensamiento.

En materia social, no hubo realmente una “década perdida”, como parecerían indicar los indicadores sociales, aunque quizá sí se haya reducido el ritmo de avance en materia de desarrollo humano (véase

el gráfico 2).¹⁰ La lucha contra la pobreza sufrió un notorio retroceso en la década perdida, pero este fue sucedido por una reducción en los dos períodos de expansión económica, de los años noventa y los primeros años del nuevo siglo, y posteriormente por una acentuación parcial durante la “media década perdida”. Sin embargo, solo en 2005 se regresó a los niveles de pobreza de 1980, lo que significa que en este terreno América Latina no fue víctima de una década sino de un cuarto de siglo perdido (véase el gráfico 3). El hecho de que la pobreza haya regresado al nivel de 1980 pese a un aumento del ingreso per cápita probablemente sea el indicador más simple del retroceso en materia de distribución del ingreso que se produjo a lo largo de ese período. Los indicadores correspondientes muestran una tendencia al deterioro de la distribución del ingreso entre 1990 y 2002, seguido de una mejora en los últimos años (CEPAL, 2007, cap. I). En algunos casos, el deterioro a largo plazo de la distribución del ingreso ha sido pronunciado, como queda en evidencia sobre todo en el caso de Argentina.

Gráfico 3
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA, 1980-2005



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

¹⁰ Es posible que los índices de base utilizados en el gráfico 2 contengan una subestimación de los avances más recientes. En efecto, los indicadores de desarrollo humano que publica periódicamente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo muestran una desaceleración menos marcada en los años ochenta y una nueva aceleración en los noventa.

VI. A manera de conclusión: el legado histórico

El examen de los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana permite llegar a cuatro conclusiones. La primera se refiere al crecimiento económico y la posición relativa de América Latina en la economía mundial. En este sentido, mucho se ha discutido en las últimas décadas por qué América Latina quedó rezagada en el proceso de despegue del crecimiento económico mundial que tuvo lugar en el siglo XIX, pero esta es una verdad a medias, porque también se podría afirmar que América Latina se cuenta, junto con Europa central y meridional, entre las primeras regiones de la “periferia” que lograron incorporarse a ese proceso de crecimiento. Pocos países han hecho una transición de la periferia al centro o, en terminología más ortodoxa, han “convergiado” hacia los niveles de desarrollo de los países industrializados. Japón es el caso más destacado, al que tal vez se podrían agregar algunos de los primeros “tigres” asiáticos, pero en el proceso de crecimiento mundial América Latina logró posicionarse desde fines del siglo XIX como una especie de “clase media” del mundo y consolidar esa posición durante la etapa de industrialización dirigida por el Estado. Este proceso se interrumpió en la década perdida y todavía no se puede saber a ciencia cierta si la actual fase de crecimiento podría ser el inicio de un nuevo avance relativo. Los debates históricos, y sobre todo el aporte histórico de la CEPAL, indican que este objetivo no se logrará únicamente con una macroeconomía sana ni con una mera especialización acorde con las ventajas comparativas estáticas; también se requieren políticas productivas y tecnológicas activas, tema explícitamente excluido de la agenda de políticas en la fase de reformas del mercado y que solo ha retornado con posterioridad de manera fragmentaria.

La segunda conclusión se refiere a la enorme deuda social que ha acumulado América Latina a lo largo de la historia. La herencia colonial de acentuada desigualdad económica y social, que analizaron los clásicos de la historiografía económica latinoamericana, se ha reproducido y en algunos casos incluso profundizado en etapas posteriores. Los avances más notorios se registraron durante la fase de industrialización dirigida por el Estado y consistieron fundamentalmente en la provisión de servicios sociales y la reducción, algo más moderada, de la pobreza, pero en materia de desigualdad los resultados fueron ambivalentes. Durante las últimas décadas, los retrocesos en este último frente han sido más frecuentes y en materia de reducción de la pobreza se perdió lo logrado en un cuarto de

siglo. Aún más: el contraste entre estos resultados y el avance sostenido en materia de desarrollo humano indican que el perfeccionamiento de la política social no ha sido suficiente para progresar en lo que respecta a la equidad cuando el sistema económico produce y reproduce altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso. Sin duda, esta es la mayor deuda histórica de América Latina. Además, no es evidente que el nuevo paradigma ofrezca soluciones reales en este sentido, entre otras cosas porque ha revivido la tensión histórica entre los principios liberales a los que nos referimos en la segunda sección de este ensayo, es decir entre la libertad de empresa y la igualdad social. Por otra parte, la readopción de la agenda de la equidad social y el nuevo discurso sobre “cohesión social” son signos promisorios. Indudablemente, la CEPAL tiene el mérito de haber mantenido vigente el interés por la equidad durante los años en que tendió a desaparecer de la agenda.

La construcción del Estado, o “desarrollo institucional” como se prefiere denominar este proceso en el debate económico contemporáneo, también ha sido frustrante, como se explica en mucho más detalle en el ensayo de O’Donnell. Los mayores avances registrados en este campo corresponden a la fase de industrialización dirigida por el Estado, pero aún así es evidente que en este campo América Latina acumuló un atraso, no solo en relación con los países industrializados sino también con los asiáticos, donde la tradición de desarrollo estatal tiene raíces históricas mucho más profundas. De todos modos, se han logrado avances en las áreas de focalización específica de las políticas, como se observa en los sistemas de provisión de servicios sociales y de promoción del desarrollo productivo durante la etapa de industrialización dirigida por el Estado o los Ministerios de Hacienda durante la fase de reformas, o los bancos centrales durante ambas.

Por último, cabe señalar que en la etapa histórica más reciente se ha logrado una consistencia mucho mayor entre los principios liberales, gracias al fortalecimiento de la democracia política, pero las tensiones entre esos principios no han desaparecido y, en cambio, han surgido nuevas formas de negación del alcance de la democracia en relación con la organización económica. Entre estas últimas destaca el predominio de una visión tecnocrática, conforme a la cual la organización de la economía no debe ser sujeto de elecciones democráticas. La democracia parece haberse apropiado de esta agenda, aunque no siempre adecuadamente, como queda de manifiesto en la reaparición periódica de tentaciones populistas, tanto por parte de la derecha como de la izquierda. En este

campo aún no se ha dado un encuentro entre una economía que respete la posibilidad de elección y el control democrático y una democracia que no olvide las reglas de juego de la economía.

Bibliografía

- Albert, Michel (1992), *Capitalismo contra capitalismo*, Barcelona, Paidós.
- Astorga, Pablo, Ame R. Bergés y Valpy FitzGerald (2003), "The standard of living in Latin America during the twentieth century", *Working Paper Series* N° 103, Latin American Centre, University of Oxford, marzo.
- Bairoch, Paul (1993), *Economics and World History: Myths and Paradoxes*, Chicago, University of Chicago Press.
- Banco Mundial (2006), *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Guillermo E. Perry y otros (comps.), Washington, D.C.
- _____ (1997), *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry (comps.), Washington, D.C.
- Bértola, Luis y Jeffrey G. Williamson (2006), "Globalization in Latin America before 1940", *The Cambridge Economic History of Latin America*, vol. 2, Victor Bulmer-Thomas, John H. Coatsworth y Roberto Cortés Condes (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1997), *América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997*, Washington, D.C.
- Bielschowsky, Ricardo (1998), "Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL", *Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1996), *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo idológico do desenvolvimentismo*, tercera edición, Río de Janeiro, Contraponto Editora.
- Bobbio, Norberto (1989), *Liberalismo y democracia*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Bulmer-Thomas, Victor (2003), *The Economic History of Latin America since Independence*, segunda edición, Cambridge, Cambridge University Press.
- Calvo, Guillermo (2005), *Emerging Capital Markets in Turmoil: Bad Luck or Bad Policy?*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (comps.) (2003), "Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra", *El trimestre económico*, Serie de lecturas, N° 94.
- Cardoso, Ciro F.S. y Héctor Pérez Brignoli (1979), *Historia económica de América Latina*, Barcelona, Editorial Crítica.
- Cardoso, Fernando Henrique (1977), "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 4, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1979), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), *Panorama social de América Latina 2007* (LC/G.2351-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124.
- _____ (2007), *Panorama social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133.
- _____ (1998), *Estudio económico de América Latina y el Caribe* (LC/G.2056-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.2.
- _____ (1990), *Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- Chenery, Hollis (1979), *Structural Change and Development Policy*, Nueva York, Oxford University Press.
- Coatsworth, John H. y Jeffrey Williamson (2003), "Always protectionist? Latin American tariffs from independence to great depression", *Journal of Latin American Studies*.
- Díaz-Alejandro, Carlos F. (1988), "Latin American debt: I don't think we are in Kansas anymore", *Trade, Development and the World Economy, Selected Essays of Carlos F. Díaz-Alejandro*, cap. 15. Andrés Velasco (comp.), Oxford, Basil Blackwell.
- Engerman, Stanley L. y Kenneth L. Sokoloff (1997), "Factor endowments, institutions, and differential paths of growth among new world economies: a view from economic historians of the United States", *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*, Stephen Haber (ed.), Stanford, Stanford University Press.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2005), *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Ffrench-Davis, Ricardo, Oscar Muñoz y Gabriel Palma (1998), "The Latin American economies, 1959-1990", *Latin America: Economy and Society Since 1930*, Leslie Bethell (comp.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Filgueira, Fernando y otros (2006), "Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida", *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, Carlos Gerardo Molina (ed.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Editorial Planeta.
- Finch, Henry (2005), *La economía política del Uruguay contemporáneo, 1870-2000*, segunda edición, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Fishlow, Albert (1985), "El estado de la ciencia económica en América Latina", *Progreso económico y social en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Furtado, Celso (1989), *La fantasía organizada*, Bogotá, D.C., Tercer Mundo Editores.
- _____ (1971), *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*, México, D.F., Siglo XXI Editores.

- García, Norberto y Víctor Tokman (1984), "Transformación ocupacional y crisis", *Revista de la CEPAL*, N° 24, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Gerschenkron, Alexander (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Hall, Peter A. y David Soskice (eds.) (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Nueva York, Oxford University Press.
- Hirschman, Albert O. (1971), "The political economy of import-substituting industrialization in Latin America", *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, Albert O. Hirschman (ed.), New Haven, Yale University Press.
- Izquierdo, Alejandro, Randall Romero y Ernesto Talvi (2007), "Business cycles in Latin America: the role of external factors", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Kuczynski, Pedro Pablo y John Williamson (comps.) (2003), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE), marzo.
- Lewis, William Arthur (1969), "Aspects of tropical trade, 1883-1965", *Conferencias Wicksell*, Estocolmo, Almqvist & Wicksell.
- Love, Joseph L. (1994), "Economic ideas and ideologies in Latin America Since 1930", *The Cambridge History of Latin America*, vol. 6, N° 1, L. Bethel (comp.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Maddison, Angus (2003), *The World Economy: Historical Statistics*, París, Centro de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ocampo, José Antonio (2007), "La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana", *Revista de la CEPAL*, N° 93 (LC/G.2347-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- _____ (2004a), "La América Latina y la economía mundial en el largo siglo XX", *El trimestre económico*, vol. 71(4), N° 284, octubre-diciembre.
- _____ (2004b), *Reconstruir el futuro: globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Grupo Editorial Norma.
- Palma, José Gabriel (1978), "Dependency: a formal theory of underdevelopment or a methodology for the analysis of concrete situations of underdevelopment", *World Development*, vol. 6, N° 7-8.
- Prados de la Escosura, Leandro (2007), "Inequality and poverty in Latin America: a long-run exploration", *The New Comparative Economic History: Essays in Honor of Jeffrey G. Williamson*, Timothy J. Hatton, Kevin H. O'Rourke y Alan M. Taylor (eds.), Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Prebisch, Raúl (1973), "Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949", *serie Conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Rodríguez, Octavio (2006), *El estructuralismo latinoamericano*, México, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores.
- Rodrik, Dani (2007), *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.
- Rosenthal, Gert (2004), "ECLAC: a commitment to a Latin American way towards development", *Unity and Diversity in Development Ideas: Perspectives from the UN Regional Commissions*, Yves Berthelot (comp.), serie de Proyectos de historia intelectual de las Naciones Unidas, Bloomington, Indiana University Press.
- Stallings, Barbara, y Wilson Peres (2000), *Growth, Employment and Equity: the Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., The Brookings Institution/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, Osvaldo (comp.) (1991), "El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina", *Lecturas del trimestre económico*, N° 71, México, D.F.
- _____ (1976), *Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, novena edición, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- _____ (1971), "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina", *Estudios internacionales*, año 6, N° 16, Santiago de Chile, Universidad de Chile, enero-marzo.
- Thorp, Rosemary (1998), *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century*, Baltimore, Johns Hopkins University Press/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Valdés, Juan Gabriel (1995), *Pinochet's Economists: The Chicago School in Chile*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Williamson, John (1990), "What Washington means by policy reform", *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*, John Williamson (ed.), Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.

Comentario

Ricardo Bielschowsky

Es difícil y fácil hablar después de José Antonio Ocampo. Difícil por el brillo de su excelente ponencia; fácil por las afinidades que tengo con su pensamiento y con la manera de exponerlo.

Voy a concentrarme en el caso brasileño y, para aprovechar el tiempo, haré uso de una presentación con láminas, con la que espero compensar mi mal español.

Voy a hablar sobre el paradigma desarrollista que rigió entre 1930 y 1980 en Brasil, consistente en un conjunto de ideas, programas y proyectos, entre otros, en favor de la industrialización “dirigida por el Estado”, un término muy adecuado que usan Ocampo, Cárdenas y Thorp en su libro sobre la historia económica de América Latina. En la pantalla he puesto, entre paréntesis y como una interrogante el tema “después de 1980”, porque quizás en Brasil la transición al neoliberalismo sea más compleja que el desierto neoliberal del que nos habla José Antonio Ocampo. Pero sobre eso voy a especular al final.

La secuencia es la siguiente:

La era desarrollista: 1930-1980
Primer ciclo ideológico: 1930-1964
Segundo ciclo ideológico: 1964-1980
Período posterior: La era de la inestabilidad macroeconómica inhibidora (1980-2007)

Antes de 1930, el liberalismo era algo que amerita muchas calificaciones. Aun así, no hay vestigios de la visión de construcción del futuro a través de la industrialización. Lo que sí hay son defensas de los intereses de la industria. La era desarrollista empieza en 1930 y se registran dos ciclos ideológicos: un primer ciclo que abarca de 1930 a 1964, y un segundo, el ciclo desarrollista, bajo el gobierno militar, que se extiende de 1964 a 1980.

Carlos Mussi —mi colega de la CEPAL en Brasil— y yo hemos definido el período posterior a 1980 como “la era de la inestabilidad macroeconómica inhibidora”. Inhibidora del crecimiento, inhibidora también de la construcción de un proyecto nuevo.

Yo construyo la historia que sigue con el “movimiento de las ideas” que, como muy bien dice José Antonio Ocampo, es un reflejo de los acontecimientos que se dan en las áreas económica, política y en otras.

Se identifican en el primer ciclo desarrollista tres corrientes básicas: la neoliberal con la visión de la vocación agraria (Eugenio Gudín y otros); en el extremo opuesto, la visión socialista, del partido comunista, la visión de Moscú, que definía una etapa democrático-burguesa de transición al socialismo, por la vía de la lucha contra el imperialismo y contra el latifundio. Sin embargo, la visión predominante era la desarrollista. El paradigma desarrollista ha tenido, a su vez, tres variantes, una en el sector privado y dos en el sector público: una versión más cosmopolita, “no nacionalista”, y una segunda versión, la del sector público nacionalista.

Los orígenes se encuentran en el primer ciclo desarrollista del período 1930-1945, en el que se distinguen dos sectores o grupos. En el sector privado surgían las instituciones ligadas a los intereses industriales, la confederación de industrias y las federaciones estatales de industrias (con Roberto Simonsen y otros). En el sector público, con Getulio Vargas, surge el “Estado Varguista”, el Estado desarrollista, que por primera vez concibe un futuro a largo plazo para Brasil por medio de la industrialización. Pero lo hace todavía en términos muy prácticos y poco analíticos, para solucionar problemas ligados a la energía, a la minería, al acero y otros, siempre a cosas muy puntuales, sin un proyecto bien constituido.

A continuación viene la fase de maduración del desarrollismo. Maduración en dos sentidos: en el sentido de que se difunde la ideología, mediante la ampliación de las publicaciones sobre industrialización, y en el sentido de que hay un refinamiento intelectual, analítico, del proyecto de industrialización. Es entonces cuando aparecen en el pensamiento brasileño Prebisch, Furtado y otros, y toda la visión cepalina, que ayuda a construir desde lo analítico una ideología más sólida de transición a una sociedad moderna, industrializada.

Después viene el auge con Kubitchek, los “años cincuenta y cinco”, el “Plan de metas”, y se subordinan las cuestiones macroeconómicas a la cuestión fundamental de la transformación del país, aunque no sin dificultades. Entre otras cosas, en ese período se produjo una notable

alza de la tasa de inflación, pese a lo cual la lógica de la transformación ha sido dominante. Se trata del primer auge de la ideología desarrollista en Brasil.

Y después viene una crisis, reflejo de la crisis económica y política que se vivía en Brasil; una crisis provisoria, pasajera. Porque el proyecto de industrialización ya había madurado ideológicamente y la oposición neoliberal era muy poco eficaz en ese momento. Se cuestionaba el futuro de este proyecto desde tres puntos de vista: de la sustentación macroeconómica, de la composición del capital (privado, nacional, extranjero y estatal) y, sobre todo en esa etapa, desde el punto de vista distributivo, de la equidad.

Esta etapa termina con el golpe de Estado de 1964; sin duda, un golpe duro en una democracia emergente, un golpe duro para los nuevos proyectos de construcción de una sociedad menos desigual, un golpe duro en la civilización brasileña, pero no un golpe para el desarrollismo.

En la primera reunión que sostuvo el primer presidente del período dictatorial, Castelo Branco, con su ministro designado de planificación, Roberto Campos, creó un ministerio permanente de planificación. Campos nos cuenta en sus memorias que Castelo Branco le pidió un ideario económico de revolución mediante modernización, industrialización.

El golpe de 1964 no es un golpe contra el desarrollismo; lo que se da a partir de entonces y hasta 1980 es una disputa equilibrada entre dos corrientes desarrollistas, la primera de las cuales, la "oficialista", está integrada por los propios ministros del área económica.

Yo me he tomado el trabajo de leer siete libros de Roberto Campos y Mario Henrique Simonsen, y puedo decir que entre 1964 y 1974 no hay vestigio de una posición antidesarrollista; por el contrario: hay un gran apoyo a lo que estaba haciendo en la práctica el gobierno, es decir, a una política tremendamente intervencionista.

Existía la corriente crítica, muy activa pese a la existencia de la dictadura. Ustedes conocen a varios de los personajes que representan esa corriente de ideas: Furtado, Conceição Tavares, Serra, Malan, Bacha. Esta corriente fue muy crítica del gobierno militar; además de realizar una extensa labor de análisis en todo el período —del capitalismo brasileño, de sus características, de sus dinámicas, de sus problemas—, fue sobre todo crítica de los efectos distributivos de las políticas que se estaban aplicando.

Existían otras dos corrientes, ambas minoritarias: la socialista (principalmente en los años sesenta) y la neoliberal (que va a estar

marginada por mucho tiempo, pero que va a adquirir fuerza en la segunda mitad de los años setenta, junto con la falencia del *keynesianismo* y la fragilización de la economía del desarrollo).

En 1964-1968 se produjo una maduración del debate sobre las soluciones a los dilemas de la crisis anterior. Esa crisis fue el origen de este nuevo ciclo, que se desplegó bajo la regla general oficialista de la modernización, que los politicólogos definen como “de modernización conservadora”.

Posteriormente vino el auge, durante el llamado “milagro brasileño”, también denominado “milagro perverso” por los desarrollistas críticos y los socialistas (1968-1974); y, después vino lo que podemos llamar “auge con fragilización” (1974-1980), por todas las circunstancias que se vivieron en la segunda mitad de los años setenta.

Hasta aquí me he desenvuelto con cierta seguridad, pero de aquí en adelante, cuando examine la era de inestabilidad macroeconómica inhibitoria, a partir de 1980, se me hace difícil el análisis. En todo caso, en respuesta a la idea de Ocampo sobre el “desierto neoliberal”, podría responder que en el debate brasileño no se instaló durante ese período un verdadero paradigma neoliberal.

Lo planteo entonces como una pregunta: ¿en el período reciente se puede identificar algún nuevo paradigma sobre el desarrollo, sobre la transformación a largo plazo? Pese a que se han elaborado muchas ideas, ninguna de ellas se ha transformado en un nuevo paradigma.

Otra pregunta relevante: ¿se ha desarrollado algún consenso en materia de políticas de enfrentamiento de la inestabilidad macroeconómica?

Es difícil reflexionar sobre el desarrollo sin mencionar el debate sobre la macroeconomía, porque durante ese período de inestabilidad la cuestión macro domina el escenario de las controversias sobre la economía. Empiezo, por lo tanto, por la dimensión macroeconómica, para continuar luego con la cuestión del desarrollo.

En la macroeconomía han surgido un par de consensos, en los que se reconoce la necesidad de controlar la inflación y de actuar con responsabilidad fiscal. Pero hasta ahí llegan los consensos; hay muchas más diferencias entre posiciones ortodoxas y heterodoxas en materia de macroeconomía. En términos de etapas, se produjo un debate más bien equilibrado entre ambos campos, en esa materia, en tres períodos: 1981-1985, 1986-1994, y 1994. En cada uno de ellos el debate ha tenido matices que han ido evolucionando, cambiando junto con la historia, con el tiempo, con los problemas. En el primer período el principal tema de

discusión fue la moratoria externa y la forma de combatir la inflación; en el segundo, fueron las políticas contra la hiperinflación, y en el tercero la continuidad del Plan Real, seguido por las visiones conflictivas en materia de conducción de la macroeconomía en períodos de relativa estabilidad de precios.

En el plano de la transformación a largo plazo —y sé que en este sentido puedo ser blanco de críticas de colegas—, me arriesgaría a decir que hubo un debate equilibrado entre neoliberales y neodesarrollistas en todo el período. Algunos dirían que hubo el predominio neoliberal, pero el grado de equilibrio también es cuestionable. Las dos fases del debate sobre el desarrollo son de la década de 1980 y el período más reciente. En los años ochenta se observa una timidez neoliberal y una perplejidad neodesarrollista, mientras a partir de 1990 hay más agresividad en ambos campos.

En un intento por ilustrar la evolución del debate brasileño, podría decir en términos muy simplistas que hay dos posiciones contrapuestas: la primera, ortodoxa en materia de macroeconomía y neoliberal en cuanto a los planteamientos sobre desarrollo, y la segunda, que es heterodoxa en lo que respecta a la macroeconomía y desarrollista en materia de políticas de transformación a mediano y largo plazo.

La ortodoxia monetaria y fiscal dice cosas que son música para los oídos de la posición neoliberal, entre otras que el contexto institucional no provee el ambiente adecuado, no oxigena al ambiente mediante una buena asignación de recursos.

Y, por otra parte, en oposición a la ortodoxia monetaria y fiscal, está la heterodoxia monetaria y fiscal que, a su vez, dice cosas que son música para los oídos de varias variantes de estrategias de desarrollo, primordialmente preocupadas por la necesidad de retomar el proceso de inversiones. Carlos Mussi y yo hicimos una taxonomía de esas estrategias, y planteamos que actualmente hay en Brasil cinco de ellas que son objeto de discusión: i) la estrategia de crecimiento con redistribución mediante consumo masivo; ii) la estrategia de innovación y competitividad (sociedad de la información, entre otros); iii) la estrategia de integración territorial; iv) la visión de una segunda generación de reformas, y v) una visión que yo defino como "distributista" porque no se vincula a la inversión, que es la variable clave de los proyectos de transformación a largo plazo.

Esas estrategias pueden fusionarse. Por ejemplo, la visiones desarrollistas pueden absorber con facilidad el concepto de reformas, aunque tal vez no en los mismos términos que el Banco Mundial. Se

reconoce que se necesitan reformas, como precondition del impulso inicial en los primeros años del crecimiento; reformas que deberían analizarse para determinar las reformas más adecuadas, y que son necesarias a lo largo de la historia.

Para concluir, quiero decir que por muchos años la discusión sobre el futuro ha estado dominada por la pregunta de cómo impulsar el proceso de crecimiento y sustentar un nuevo ciclo a largo plazo; en ese contexto, el debate sobre la cuestión del desarrollo ha sido mucho menor, asistemático y discontinuo, pero no ha estado ausente. Tampoco se puede hablar de omisión en la oposición al ideario neoliberal, ni de ausencia de posiciones alternativas al neoliberalismo.

Evidentemente, aun no hay un proyecto hegemónico desde el punto de vista ideológico. Es cierto que hubo todo un período de implantación de reformas liberalizadoras, pero estas no han ido acompañadas de una retórica liberalizadora, por lo menos no en la misma medida que en algunos países de América Latina.

Ante la conclusión de que no existe hoy día un proyecto hegemónico en términos ideológicos, de que no existe un nuevo paradigma, se podría decir que para que se establezca un nuevo pacto social y, a la larga, se estructure un nuevo paradigma desarrollista, es necesario que la economía crezca durante algunos años. La maduración de nuevas propuestas va a ser efecto y elemento fortalecedor de una nueva historia de éxito, pero difícilmente podrá anticiparse a ella.

Comentario

Pablo Gerchunoff

Muchas gracias por haberme dado la oportunidad de comentar un documento de tan buen nivel como el de José Antonio Ocampo. Narrar una larga historia, como lo hace Ocampo con agudeza y equilibrio, es una tarea difícil. Mucho más cuando en esa narración se intentan capturar los rasgos estilizados y unificadores de América Latina a lo largo de casi un siglo y medio, sin dejarse llevar por la tentación de utilizar los simplificadores “datos de panel”.

A continuación, me propongo aclarar algunas diferencias parciales. En primer lugar, propongo una periodización que se aparta un tanto de la de Ocampo. Como ustedes saben, toda periodización está al servicio de un relato, por lo que al modificarla también modifico en cierta medida el relato. En segundo lugar, quiero referirme muy en particular a algo que Ocampo no ignora: la heterogeneidad de América Latina a lo largo de esta historia. Es legítimo que Ocampo deje de lado los matices distintivos de los casos nacionales para hacer hincapié en lo que la región tiene de común, pero esa estrategia es aun más útil cuando luego podemos “volver a nuestra comarca” e identificar lo que tenemos de único. En tercer lugar, deseo explicar por qué considero que en el documento de Ocampo hay una importante omisión.

Comencemos por el tema de la periodización, que está íntimamente vinculado al de la heterogeneidad de América Latina. Desde mi punto de vista, hay una primera etapa que abarca desde mediados del siglo XIX hasta la guerra de 1914. El punto de partida es un tanto arbitrario, pero lo que quiero destacar es la ruptura histórica provocada por la drástica reducción de los costos de transporte y sus efectos económicos, sociales y políticos. Inglaterra no habría derogado las leyes sobre importación de granos sin las innovaciones tecnológicas que redujeron los costos del transporte; y sin esa reducción América Latina no habría incorporado tierras al mercado mundial en el volumen en que lo hizo. Me siento tentado a decir que, en muchos casos con marcadas diferencias, los

procesos políticos de pacificación y unificación de nuestras naciones fueron impulsados por esa novedad. Y vacilo menos al afirmar que las políticas nacionales de carácter proteccionista- adoptadas en el último cuarto de siglo y a las que se refiere Ocampo- fueron un contrapeso homeopático a los vientos del libre comercio que suponía el descenso del costo del transporte. En todo caso, si algún fruto dieron esas políticas no fue en términos de diversificación productiva, sino sobre todo en el plano fiscal.

El proceso de incorporación de tierras no fue igual en todos los países de la región. El descenso del costo del transporte favoreció más a los países que exportaban bienes, cuyo valor era menor por unidad de peso. Tal es el caso de los países que producían minerales, para los cuales no fue necesaria esa revolución tecnológica que es la esencia de nuestro argumento. Si se me permite la licencia, unas pocas pepitas de oro podían justificar un viaje de Hernán Cortés a México en el siglo XVI, pero lo que llegaría a producirse en ambas orillas del Río de la Plata recién adquiriría valor comercial para el mundo capitalista en la segunda mitad del siglo XIX. Esa es una de las razones por las que la Argentina fue un caso tardío de incorporación a las corrientes de comercio de la primera oleada de globalización. Claro que cuando se incorporó plenamente fue uno de los casos más exitosos.

No sabemos si, como creía Adam Smith, el comercio es el padre de la paz o si lo que se da es el proceso inverso pero, independientemente de la interpretación que adoptemos, lo cierto es que en 1914 terminó una etapa y comenzó otra, a la que denominaré “de transición”, que abarca desde la primera guerra mundial a la crisis de los años treinta. Nadie sabía por entonces que el comercio multilateral y el patrón oro se estaban derrumbando, pero el hecho es que las economías de la región ya no crecían al mismo ritmo de antaño. La industrialización, impulsada primero por el racionamiento de la oferta de bienes derivado de la conflagración y luego por el deterioro de los términos del intercambio en los años veinte, situación que se fue extendiendo en la región sin que los contemporáneos tomaran mayor conciencia de lo que estaba pasando, y lo hizo sin el apoyo de políticas públicas sistemáticas y coherentes, pero con el concurso de cuantiosas inversiones estadounidenses hasta que la Reserva Federal comenzó a elevar la tasa de interés. En ese período no hubo mayores diferencias entre lo que ocurría en un país y otro. De hecho, en México, Brasil, Colombia, Argentina y Chile se dieron fenómenos similares.

Entre 1930 y 1950, la tercera etapa que propongo, la orientación del proceso se hizo más evidente. Con un espíritu algo provinciano, muchos de nosotros hemos hecho hincapié en la crisis económica y los golpes de Estado y hemos presentado una imagen que en verdad era más sombrío en otras latitudes. Si miramos hacia el norte, queda claro que en ningún país la crisis tuvo mayor impacto que en Estados Unidos; si miramos hacia el este, nos encontraremos con una Europa heterogénea en el ámbito económico (Inglaterra se vio favorecida por el rápido abandono del patrón oro; Francia se vio perjudicada por persistir en la política opuesta) y desgarrada en el plano político por la consolidación del fascismo, el arribo de Hitler al poder, la guerra civil española y el estallido de la segunda guerra mundial. Si dejamos de lado las menos trágicas vicisitudes políticas, en América Latina esa etapa coincide con el impulso de la industrialización. Disiento de José Antonio Ocampo y otros amigos que están aquí presentes; quiero reivindicar el término “industrialización sustitutiva de importaciones” como definición de lo que ocurrió en esos años. Ocampo prefiere el término “industrialización dirigida por el Estado”, pero cabe preguntarse si hay algún caso de capitalismo tardío, desde Alemania y Francia en el siglo XIX hasta la República de Corea durante la guerra fría, algún proceso de industrialización que no haya sido dirigido por el Estado. No es una cuestión semántica. No perdamos de vista en nuestro análisis lo que América Latina tuvo de peculiar.

Aquí corresponde retomar el tema de la heterogeneidad. Algunos países estaban mejor preparados para la sustitución de importaciones que otros. Si industrialización sustitutiva significaba producir en nuestras tierras las mercancías producidas con uso intensivo de mano de obra que antes se importaban, si significaba detener en las fronteras a los polizontes que venían ocultos en las bodegas y que eran muchos más que los inmigrantes que bajaban de los barcos, entonces Brasil o México, con sus ejércitos de reserva, estaban mejor preparados que las naciones del Cono Sur, que se habían visto beneficiadas por la reducción del costo del transporte y la expansión del comercio pero que seguían siendo, en términos relativos, pampas semivacías. Un ejemplo nos puede servir de ilustración: Perón no fue Vargas quizás porque pensaba distinto, pero Perón no habría podido ser Vargas aunque hubiera pensado igual. Como lo demostraron con gran perspicacia Stolper y Samuelson en su reflexión sobre Australia, en países con abundancia de tierra y escasez de mano de obra el proteccionismo es necesariamente redistributivo, y yo agregaría que el crecimiento probablemente sea menor. Quizás Perón se pasó de la

raya en sus años iniciales; quizás Vargas se despreocupó de los salarios reales y se ocupó más de convertir a Brasil en una potencia industrial. Pero quiero insistir es que esas diferencias tienen un trasfondo estructural.

Entre 1950 y 1980, la siguiente etapa de nuestro examen, la industrialización basada en la sustitución de importaciones prosiguió a un ritmo acelerado en América Latina, pero desde mi punto de vista ya podían percibirse importantes grietas. En algunos países, el inevitable abandono del control de cambio y la inauguración de lo que yo denominaría “la era de las devaluaciones” o “la era de la preocupación por el tipo de cambio real” acentuó el conflicto distributivo y dio origen a la inflación. Como lo demostró Jorge Katz en su tesis doctoral y en muchos textos posteriores, en todos los países las nuevas actividades manufactureras se basaban en un patrón más intensivo de capital y exigían más inversión extranjera que mano de obra. El salario real que equilibraba el sector externo comenzaba a disminuir mientras la distribución empezaba a deteriorarse, y si eso no se convirtió en un problema todavía mayor fue porque las exportaciones se reactivaron moderadamente y en parte se diversificaron. No obstante, la grieta estaba allí. Tal como afirman Guillermo O’Donnell y Juan Carlos Portantiero en su estudio, la coalición urbana nacional y popular se había derrumbado antes de que arribaran a nuestros puertos las fórmulas neoliberales.

Soy consciente de lo que debe estar pensando José Antonio: la visión de Pablo Gerchunoff está excesivamente sesgada por la problemática del Cono Sur. ¿Acaso los mexicanos no definen como *belle époque* el período transcurrido entre 1950 y 1980? Podría estar de acuerdo con Ocampo, pero solo en parte. Muchos de nuestros países ya estaban con problemas en 1980 y si el neoliberalismo fructificó fue porque encontró terreno fértil. Si mal no recuerdo, Hayek publicó su famoso libro contra las ideas de su amigo Keynes en 1944, pero ese fue un texto de pequeñas capillas hasta que la realidad de los años setenta lo puso en el centro del escenario. A mi modo de ver, José Antonio embellece el pasado para destacar las fealdades del presente. Pero si en verdad lo ve tan bello, ¿por qué no propone repetir la experiencia, ahora que el neoliberalismo parecería estar en retirada?

No voy a detenerme en la etapa de las reformas neoliberales por una sencilla razón: estoy plenamente de acuerdo con lo que ha escrito y dicho José Antonio. Sin embargo, me gustaría concluir argumentando que en su ponencia hay una etapa que falta: la de la globalización este-sur. Para completar la parábola histórica, falta la incorporación de Asia, y sobre

todo de China, como el factor más dinámico del mundo capitalista actual. El alza de los precios de las materias primas agrícolas y minerales (incluido el petróleo), unida a la paralela disminución de los precios de los bienes de capital de última generación, es una realidad que ya tiene un largo pasado aunque no estemos en condiciones de afirmar que tenga un futuro duradero. Así como la primera globalización fue un verdadero aluvión de incorporación de tierras, esta segunda se está convirtiendo en un aluvión de incorporación de mano de obra a escala mundial. Las preguntas que dejo planteadas para concluir son las siguientes: ¿será posible que los procesos económicos, sociales y distributivos que estamos viviendo en América Latina sean más consecuencia de la nueva globalización que herencia del neoliberalismo?; ¿será posible que esté surgiendo una nueva heterogeneidad que, al contrario de lo ocurrido durante el período de sustitución de importaciones, favorezca más a las naciones productoras de materias primas con escasa mano de obra?

Mi profesión es la de historiador económico, de modo que deberé calmar mi ansiedad por contestarlas.

Comentario

Oswaldo Sunkel

Felicito sinceramente a los organizadores de este seminario, que me trae a la memoria la notable novela de Sándor Márai titulada “El último encuentro”. En ella, los dos protagonistas se reencuentran después de treinta años e inician el diálogo con la frase “...como decíamos ayer...”. Las intervenciones introductorias, el trabajo y la exposición de José Antonio Ocampo que hemos escuchado, los documentos aportados al seminario y la presencia de todos ustedes aquí me recuerdan justamente el tipo de discusiones sobre la problemática y las políticas del desarrollo de la región que han sido la característica permanente de CEPAL desde sus inicios, y que fueron opacadas por el discurso y la práctica neoliberales durante las dos últimas décadas.

En el texto de Ocampo que me corresponde comentar se divide el proceso histórico del desarrollo latinoamericano en tres períodos: “la era de las exportaciones” (1870-1880 a 1920-1930), “la industrialización dirigida por el Estado” (de los años treinta a los setenta del siglo pasado) y “la era neoliberal” (últimas décadas). Mi comentario consistirá en procurar caracterizar comparativamente esos períodos en términos de tres criterios: la naturaleza económica dinámica básica del período, la coalición de poder político prevaleciente en que se basa y los principales resultados obtenidos en cada uno de ellos.

En “la era de las exportaciones”, como se la define en esa caracterización, se trata fundamentalmente de economías extrovertidas, cuyo rasgo dinámico esencial es su inserción, con nuevos sectores exportadores, en una economía internacional que se expande aceleradamente como consecuencia de la revolución industrial en los países centrales. Pese a ese denominador común, subsisten y se agregan importantes diferencias entre los distintos países de la región según la base preexistente heredada del período colonial, así como de la naturaleza del nuevo sector exportador que se le superpone en el siglo XIX. En algunos casos “la era de las exportaciones” da origen a eslabonamientos internos

de cierta importancia con otros sectores de la economía y otras áreas del país, pero en muchos casos no tiene mayores efectos. En general, siguen existiendo unas economías internas bastante primitivas y desarticuladas entre sí y con respecto al nuevo sector exportador.

No obstante, hay que señalar también que en algunos casos el proteccionismo prevaleciente, que muy bien destaca Ocampo, permite la captación de recursos fiscales mediante tarifas arancelarias e impuestos a las exportaciones. Esto faculta a los gobiernos a aplicar políticas tendientes a fortalecer y ampliar la organización administrativa e institucional del Estado y extender su soberanía hacia territorios de frontera, a la modernización urbana y a una incipiente integración de las economías internas mediante inversiones en caminos, puertos, ferrocarriles y telégrafos, entre otros, así como a la creación de servicios públicos de educación y salud. En algunos países, sobre todo los de mayor población y sectores exportadores más significativos, todo ello redundó también en un desarrollo industrial.

La coalición política en que se basa esta forma poscolonial de inserción en la economía internacional es una estructura de poder conformada por oligarquías terratenientes exportadoras, frecuentemente asociadas a empresas extranjeras e importadores de los países centrales, así como a los exportadores del centro y los importadores locales, y también en muchos casos a agencias comerciales extranjeras. Por último, y como factor facilitador de todo lo anterior, se caracteriza por una amplia presencia del mercado financiero internacional y sus agentes.

El resultado de este período exportador, resumido en forma muy sintética, y advirtiendo que hay importantes diferencias entre los países, es un proceso de integración externa que se da mientras se mantiene en lo fundamental la desarticulación o desintegración interna.

El segundo período mencionado por Ocampo es el de “la industrialización dirigida por el Estado”. Si se me permite, debo expresar mi satisfacción por el hecho de que no caracterice este período, como comúnmente se hace, como la fase de “sustitución de importaciones”. Sin desconocer la importancia de ese fenómeno, lo central no es eso sino el nuevo papel fundamental que adquiere la acción del Estado como articulador de una estrategia deliberada de desarrollo económico y social centrado en la industrialización y la modernización en general. Según mi terminología, se trata de un período “Estadocéntrico” (Sunkel 2006),

basado en una nueva coalición de poder que desplaza definitivamente a la que sustentaba el modelo oligárquico exportador anterior y que se desintegró a raíz de la crisis mundial de los años treinta.

La nueva coalición de poder estaba constituida por los empresarios nacionales y los sectores medios y profesionales que habían comenzado a surgir, las fuerzas obreras urbanas que empezaban a organizarse y sectores militares nacionalistas; muchas de estas fuerzas organizadas en partidos políticos populares. Esta nueva constelación de poder, más democrática, desafía el tradicional esquema oligárquico, e impulsa una forma de acción del Estado ampliada y absolutamente original. Como al Estado le es muy difícil, en términos políticos y administrativos, captar excedentes mediante la tributación, lo hace a través del sistema de control de cambios establecido como consecuencia de la depresión y la segunda guerra mundial. Estos excedentes se invierten en el desarrollo de industrias básicas y ligeras, en la infraestructura de transportes y comunicaciones, en hidroelectricidad, petróleo, y otros. Simultáneamente, se amplían y crean nuevos servicios públicos de educación, salud, vivienda y previsión social, lo que da lugar en algunos países a un incipiente Estado de bienestar al que se incorporan sectores medios, profesionales, técnicos, artesanos y obreros urbanos.

Dejando constancia nuevamente de las evidentes diferencias entre países, en un esfuerzo de síntesis se puede afirmar que fue una era comparativamente muy exitosa en términos de crecimiento, diversificación productiva, industrialización y progreso social. De hecho, de acuerdo a las estadísticas de Maddison (1995), América Latina es el área del mundo que más crece entre los años cincuenta y setenta, período en el que se duplica el ingreso per cápita.

Sin embargo, crecientes conflictos sociales y políticos y agudos desequilibrios macroeconómicos, así como profundas crisis y transformaciones de la economía internacional, debilitaron el modelo Estadocéntrico a partir de los años setenta, lo que desembocó a comienzos de la década de 1980 en la crisis de la deuda externa, que llevaría a severos ajustes macroeconómicos y trascendentes reformas estructurales.

Lo que me interesa destacar muy en especial, desde la perspectiva adoptada en este comentario, es que este período se caracteriza sobre todo por una deficiencia fundamental: escaso dinamismo y poca diversificación de las exportaciones. En síntesis, en contraste con la fase anterior, el resultado es un período de integración interna pero de desintegración externa.

Y se llega así a la “era neoliberal”, que debuta con un brutal ajuste macroeconómico y profundas reformas estructurales, inicio de lo que en mi terminología se define como período “mercado centrado”. Defino el ajuste macroeconómico como “brutal”, porque no se trataba en realidad, como comúnmente se piensa, de pasar de una situación de desequilibrio a una de equilibrio, sino de pasar de una situación de desequilibrio fiscal y externo deficitario a una de marcado desequilibrio fiscal y externo superavitario. Esto llevó inevitablemente a fuertes contracciones del gasto público y de las importaciones, que tuvieron graves consecuencias socioeconómicas y políticas. Aprovechando el debilitamiento que entrañaba la posición de países muy endeudados, se imponen entonces las reformas estructurales favorables al mercado, nacional e internacional, sobradamente conocidas como el “Consenso de Washington”.

De nuevo cambia radicalmente la coalición de poder. Se crea una estructura que, como en la era de las exportaciones, vincula a los exportadores e importadores de nuestros países y de los países centrales, estrechamente relacionados mediante un sistema financiero internacional resucitado y extraordinariamente expandido, todo ello estructurado en torno a una nueva institución global: la corporación transnacional. Esta es la expresión material de la globalización tecnológica, informática y financiera, cuya dimensión ideológica es el neoliberalismo. La revolución tecnológica elimina las barreras naturales que imponen la distancia y el tiempo, y la revolución ideológica neoliberal es el instrumento para suprimir las barreras “artificiales”, es decir, intervenciones del Estado como la imposición de aranceles y los controles cambiarios.

Por consiguiente, las reformas neoliberales jibarizan e inhiben al Estado mediante la apertura externa, la desregulación y las privatizaciones de empresas y servicios públicos. El empresariado privado nacional, y sobre todo el transnacional, se apropia y beneficia así de gran parte del proceso de acumulación realizado por el Estado en el período anterior. No solo de la acumulación de capital productivo en empresas y servicios públicos, sino también de la acumulación de recursos humanos, capital social, conocimiento, infraestructura y capital institucional, entre otros.

Sobre esta base se suponía que la economía de mercado abierta traería aparejado el desarrollo pero, como se ha dicho aquí en forma muy categórica, y por eso estamos reunidos en este seminario en busca de otro paradigma, lo ocurrido durante más de dos décadas en términos de crecimiento, volatilidad, desempleo, informalidad, precarización del trabajo, exclusión, pobreza y desigualdad ha sido francamente negativo.

Cabe reconocer, sin embargo, dos grandes éxitos: la estabilidad de los precios, que prácticamente ha eliminado la inflación, y un crecimiento notable del sector exportador.

En síntesis, el resultado también podría caracterizarse, al igual que en la anterior “era de las exportaciones”, como una estrecha integración externa con escasa integración o incluso desintegración interna, como parecen sugerirlo entre otros indicadores la marginación y precarización del empleo y las voluminosas y crecientes corrientes de emigración en muchos países de la región. En vista de que este proceso viene acompañado, además, de una amplia presencia extranjera en todos los ámbitos, como parte del fenómeno de la globalización del capitalismo, me atrevo a hacer referencia a un artículo publicado hace varias décadas sobre este fenómeno, entonces incipiente (Sunkel, 1971).

Para terminar, quiero referirme brevemente al caso chileno, que se presenta habitualmente como el ejemplo más exitoso de las políticas neoliberales (Sunkel e Infante, 2006). En este caso, la tasa promedio de crecimiento de los últimos 20 años ha sido cercana al 7% anual, las exportaciones han crecido notablemente, se ha controlado la inflación, ha habido un enorme avance y modernización en materia de infraestructura, se ha duplicado con creces el ingreso per cápita y la pobreza se ha reducido de un 39% a un 14%. Estas son solo algunos de muchos cambios alentadores.

Pero también hay situaciones negativas: el desempleo se ha mantenido muy elevado, especialmente entre jóvenes y mujeres, y han aumentado la informalidad y la precariedad del empleo; la pobreza relativa y la vulnerabilidad social siguen afectando a un cuarto de la población; la distribución del ingreso se mantiene muy desigual y probablemente se ha deteriorado en los últimos años, pese a la eficacia de las políticas redistributivas; se han acentuado comportamientos individuales y colectivos antisistémicos (drogadicción, delincuencia, violencia) y cunde una “sensación térmica” de insatisfacción sociopolítica.

Las propuestas que se formulan como respuesta a esta situación contradictoria son, en primer término, incrementar el crecimiento, pese a que la evidencia de dos décadas de considerable expansión demuestra claramente que ello es insuficiente. También se propone ampliar la protección social. Sabemos por lo ocurrido en estas décadas que ello es indispensable, pero también que esta vía tiene graves limitaciones, porque la elevación de la carga tributaria más allá de ciertos niveles puede afectar el crecimiento.

Aquí es donde reaparece un elemento central del paradigma cepalino que ha caído en el olvido: la heterogeneidad estructural. Lo que demuestra el caso chileno es que la heterogeneidad estructural productiva y sociocultural se reproduce a pesar del elevado crecimiento y las eficaces políticas sociales. Y se reproduce porque el dinamismo tan extraordinario de la economía chilena es en realidad el dinamismo de los segmentos de nuestra economía y sociedad más o menos insertos en la economía global. Los beneficiados son principalmente las actividades exportadoras e importadoras, y los sectores sociales vinculados directa e indirectamente a las actividades y regiones en donde estas se radican. En el caso chileno, la minería en el norte, la salmonicultura en el sur y la agroindustria y el sector forestal en el centro, además de las actividades financieras y las sedes empresariales en la capital.

Lo que se da es una especie de archipiélago de sectores sociales vinculados a grandes empresas que generan cerca del 80% del valor de la producción y crecen rápidamente, pero ocupan apenas alrededor del 20% de la mano de obra. Esto significa que, pese a las eficaces políticas redistributivas, van quedando rezagados sectores sociales significativos que no logran insertarse en los segmentos productivos dinámicos señalados o son incluso desplazados por estos en la lógica schumpeteriana de la creación y destrucción de actividades y empleos, lo que explica esta aparente contradicción de crecimiento con desigualdad, marginación, precarización y exclusión.

Todo lo anterior tiene efectos socioculturales contradictorios, porque estos sectores desplazados y marginados, sobre todo en el caso de los jóvenes, las mujeres y los grupos étnicos minoritarios, sufren el bombardeo mediático que los incita virtualmente a integrarse a la globalización, en circunstancias en que su realidad material es de pobreza y exclusión.

No basta con crecer más, aunque es fundamental seguir creciendo. No basta con mayor protección social; esta es necesaria y debe ampliarse considerablemente, pero tiene sus límites. Lo que se requiere, además, es una estrategia de desarrollo que apunte prioritariamente a homogeneizar la estructura productiva. Es necesario un gran esfuerzo de desarrollo productivo capaz de crear una trama de relaciones económicas que enlace a los sectores medianos, pequeños y de microempresas y trabajadores por cuenta propia entre sí y con las grandes empresas, elevando su nivel de productividad e integrándolos al desarrollo productivo y sociocultural.

Tal vez de esa manera se logre el resultado que no se ha podido obtener en los sucesivos períodos anteriores: integración transnacional con integración nacional.

Bibliografía

- Maddison, Angus (1995), *Monitoring the World Economy, 1820-1992*, París, Centro de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Sunkel, Osvaldo (1971), "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina", *El trimestre económico*, México, D.F., abril-junio.
- ____ (2006), "En busca del desarrollo perdido", *Problemas del desarrollo*, vol. 37, N° 147, México, D.F., octubre-diciembre.
- Sunkel, Osvaldo y Ricardo Infante (2006), "Hacia un crecimiento incluyente", *Revista Foro 21*, N° 61, Santiago de Chile, noviembre.

Tema II
*Los dilemas de América Latina en el
proceso de globalización*

*El futuro de la estrategia de crecimiento de
América Latina*

Ricardo Hausmann

Comentarios:

Gilberto Dupas

Nicolás Eyzaguirre

Gert Rosenthal



El futuro de la estrategia de crecimiento de América Latina

Ricardo Hausmann

Documento preparado para el seminario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre Paradigmas y opciones de desarrollo en América Latina, Santiago de Chile, 21 y 22 de junio de 2007. El autor agradece a Dani Rodrik, Bailey Klinger y Jason Hwang, con quienes trabajó en los últimos años en el conjunto de ideas en las que se basa este documento.

Interpretaciones neoclásicas del crecimiento en América Latina

El crecimiento de América Latina se ha incrementado en los últimos años. En 2006, el crecimiento promedio de un país latinoamericano era del 4,4% per cápita (véase el cuadro 1), un porcentaje ligeramente superior a la tasa del 4% anual registrada en 2003, 2004 y 2005. ¿Se puede considerar que es el comienzo de una nueva y duradera fase expansiva del crecimiento latinoamericano?

Cuadro 1
TENDENCIAS DE CRECIMIENTO ANUALIZADAS DE AMÉRICA
LATINA, 1996-2006
(En porcentajes)

País	2006	País	2006/2003	País	2006/1996
Trinidad y Tabago	11,5	Venezuela	11,0	Trinidad y Tabago	7,1
República Dominicana	9,2	Trinidad y Tabago	9,1	República Dominicana	4,4
Venezuela	8,7	Uruguay	8,3	Chile	3,8
Argentina	7,1	Argentina	7,4	Belice	3,2
Uruguay	6,8	Chile	7,4	Panamá	3,2
Perú	6,5	República Dominicana	5,7	Costa Rica	3,1
Panamá	6,2	Panamá	5,6	Perú	2,3
Costa Rica	5,9	Perú	5,0	México	2,2
Honduras	5,1	Costa Rica	4,3	Ecuador	1,7
Colombia	4,7	Ecuador	4,2	Argentina	1,6
México	3,6	Colombia	3,6	Honduras	1,5
Chile	3,2	Honduras	3,3	Uruguay	1,4
Guyana	3,2	México	2,7	Nicaragua	1,2
Ecuador	3,1	Bolivia	2,2	Bolivia	1,2
Bolivia	2,7	Brasil	1,9	Guatemala	1,0
Jamaica	2,2	Nicaragua	1,6	Colombia	0,9
Guatemala	2,1	Belice	1,4	Guyana	0,8
Paraguay	1,6	Paraguay	1,2	Brasil	0,7
Brasil	1,4	Jamaica	1,2	Venezuela	0,7
Haití	1,2	Guatemala	1,0	Jamaica	0,3
Nicaragua	0,9	Guyana	0,6	Haití	-0,8
Belice	-0,6	Haití	-1,1	Paraguay	-0,8
América Latina	4,4	América Latina	4,0	América Latina	1,9
Estados Unidos	2,3	Estados Unidos	2,4	Estados Unidos	2,1
Resto del mundo	6,7	Resto del mundo	4,2	Resto del mundo	3,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de The Economist Intelligence Unit.

Un rápido análisis de los datos sugiere que no es así. Los países que han crecido más rápidamente en los últimos años son los que registran una relación de comercio exterior favorable (Chile, Perú, Trinidad y Tabago, Venezuela) o los que se están recuperando de las profundas recesiones que tuvieron lugar alrededor de 2002 y 2003 (Argentina, República Dominicana, Uruguay, Venezuela).

Si se retrocede aún más, se observa que en el período 1996-2006 el crecimiento promedio del producto interno bruto (PIB) per cápita de un país latinoamericano era de apenas un 1,9%, en comparación con el 2,1% registrado en Estados Unidos. En este sentido, no hubo un proceso de convergencia duradera en la región. En el período de 10 años analizado, solo las tasas de crecimiento del PIB per cápita de Belice, Chile, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Trinidad y Tabago fueron considerablemente superiores a la de Estados Unidos. Cabe señalar que

no son estos los países en los que vive la mayoría de los latinoamericanos. Mientras que el ritmo de crecimiento de Perú y México fue similar al de Estados Unidos, el resto de los países de la región quedaron rezagados.

No obstante, el crecimiento en este período podría haber sido considerablemente mayor, debido a que la disminución de las tasas de fertilidad ha conducido al descenso de los índices de dependencia y al aumento de la proporción femenina en la fuerza laboral. En consecuencia, el número de trabajadores per cápita de los países latinoamericanos aumentó en promedio un 1,1% al año (véase el cuadro 2). A su vez, aunque la diferencia promedio del crecimiento del PIB per cápita en comparación con Estados Unidos era pequeña, la brecha relativa al PIB por trabajador era muy grande. Mientras que el aumento del PIB por trabajador fue de solo 0,8% en América Latina, en Estados Unidos fue del 1,8%. Esto significa que en lugar de aproximarse se están separando. En otras palabras, si la productividad del trabajo hubiera aumentado al mismo ritmo que en Estados Unidos, el PIB per cápita se habría incrementado un 2,8% en lugar de un 2%. De hecho, solo en Chile, la República Dominicana y Trinidad y Tabago el PIB por trabajador aumentó más que en Estados Unidos.

Cuadro 2
CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA Y DEL PIB POR TRABAJADOR,
1996-2006
(En porcentajes)

País	PIB per cápita	PIB por trabajador	Trabajadores per cápita
Trinidad y Tabago	7,1	5,8	1,3
República Dominicana	4,4	3,4	1,0
Chile	3,8	2,7	1,1
Panamá	3,2	1,7	1,5
Uruguay	1,4	1,3	0,1
México	2,2	1,3	0,9
Colombia	0,9	1,2	-0,3
Bolivia	1,2	1,2	0,0
Argentina	1,6	1,1	0,5
Costa Rica	3,1	0,9	2,2
Guatemala	1,0	0,8	0,2
Honduras	1,5	0,7	0,8
Jamaica	0,3	0,5	-0,1
Perú	2,3	0,5	1,8
Ecuador	1,7	0,1	1,5
Nicaragua	1,2	0,0	1,2
Brasil	0,7	-0,7	1,5
Venezuela	0,7	-0,8	1,5
Paraguay	-0,8	-5,7	4,9
América Latina	2,0	0,8	1,1
Estados Unidos	2,1	1,9	0,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de The Economist Intelligence Unit.

Esto tampoco refleja el hecho de que los años de escolarización de la fuerza de trabajo han aumentado mucho más rápidamente en América Latina que en Estados Unidos. El cuadro 3 contiene algunos cálculos relativos a este efecto. Se utilizan estimaciones de los años de escolarización y sus correspondientes rendimientos basados en dos encuestas de hogares realizadas con un intervalo de alrededor de una década. Se establece cuánto debería haber aumentado la productividad por trabajador, *ceteris paribus*, suponiendo que la tasa de progreso de la escolarización del período 1996-2006 se mantuviera fija y que los rendimientos fueran iguales a los de la última encuesta. Esas cifras se comparan con el crecimiento real del PIB por trabajador en la última década. Mientras que en Estados Unidos la educación representa alrededor del 0,5% del aumento del 1,9% del PIB por trabajador, el aumento promedio en América Latina fue un 0,7% inferior a lo que se esperaría solo considerando el efecto educación.

Cuadro 3
PIB POR TRABAJADOR Y CONTRIBUCIÓN DEL AUMENTO DE LA
ESCOLARIDAD

Pais	Rendimientos de la escolarización (Porcentajes)	Aumento de la escolarización (Años por década)	Efecto implícito de la educación (En producción por trabajador)	PIB por trabajador (Crecimiento 1996-2006)	Otros factores
Argentina	9,1	1,1	0,9	1,1	0,2
Brasil	13,4	1,2	1,6	-0,7	-2,3
Chile	12,3	1,5	1,8	2,7	0,9
Costa Rica	9,8	1,0	1,1	0,9	-0,2
Honduras	9,3	1,2	1,8	0,7	-1,1
México	12,6	1,6	1,9	1,3	-0,6
Panamá	12,7	1,4	1,4	1,7	0,3
Perú	12,9	1,7	2,8	0,5	-2,3
Uruguay	8,4	1,2	1,1	1,3	0,2
Venezuela	8,7	1,3	1,3	-0,8	-2,1
Promedio	10,9	1,3	1,6	0,9	-0,7
Tailandia	19,2	0,3	0,4	1,3	0,9
Estados Unidos	12,0	0,5	0,5	1,9	1,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base The Economist Intelligence Unit.

Es difícil conciliar estos datos con la que podría llamarse interpretación estándar del modelo de crecimiento neoclásico (Solow 1956, 1957) y sus variantes (Mankiw, Romer y Weil, 1992). De acuerdo con esta, las diferencias en los niveles de ingreso de los países se deben a diferencias en las siguientes cuatro variables: tasa de inversión/ahorro, tasa de acumulación de capital humano, crecimiento de la población (impulsado por la fertilidad y la mortalidad) y los niveles de productividad total de los factores. La esfera de la política de desarrollo fue influenciada en gran medida por estas consideraciones. El ahorro y la inversión insuficientes podrían resolverse mediante reformas financieras, el mejoramiento del ambiente comercial y el financiamiento del desarrollo. La educación y la salud podrían convertirse en importantes instrumentos de desarrollo nacional mientras que el control de la población podría alentarse mediante la reducción de la mortalidad infantil y el suministro de métodos de planificación familiar. Presumiblemente, la productividad total de los factores podría mejorarse mediante iniciativas en materia de investigación y desarrollo, calidad institucional y ambiente de negocios.

La distancia entre América Latina y Estados Unidos ha disminuido en la mayoría de estas dimensiones. En muchos países de la región se pasó de 12 años de diferencia en cuanto a la expectativa de vida en la década de 1950 a uno o dos años en la actualidad. La brecha en el número de inscripciones en la educación secundaria y terciaria está en franco descenso. La tasa de fertilidad en América Latina pasó de 5,7 hijos por mujer en los años sesenta a 2,7 en la década actual, en comparación con 3,0 y 2,0 respectivamente en Estados Unidos. Aunque muchas de estas diferencias han disminuido en forma notable, la brecha en el ingreso per cápita entre Estados Unidos y América Latina ha aumentado. Lo mismo puede decirse acerca de las tasas de inflación, el riesgo país, la democracia, el ambiente de negocios, la profundidad financiera y otros aspectos.

Esta es la interpretación estándar del modelo de Solow. De acuerdo con una interpretación alternativa, la mayor parte del proceso de crecimiento se debe al llamado residual de Solow, que algunos autores llaman productividad total de los factores, pero al que Solow se refería acertadamente como una medida de nuestra ignorancia. En esencia, el crecimiento está impulsado por algo más que la acumulación de capital físico y humano en un ambiente de rendimientos constantes a escala. Qué es exactamente lo que ignoramos está envuelto en un velo de misterio.

El rompecabezas del crecimiento latinoamericano y los padres de la economía del desarrollo

Para los padres de la economía del desarrollo, un mundo descrito por una función estable de producción agregada de rendimientos constantes a escala que depende solo de la disponibilidad de unos pocos y conocidos factores de producción como el capital, la tierra y el trabajo tenía poco sentido. Rosenstein-Rodan (1943) y Lewis (1955) parten de la dicotomía entre una economía tradicional y una moderna e imaginan distintos obstáculos a la transformación de una en otra, entre ellos un mercado insuficiente para sostener una economía moderna. Si el sector de subsistencia tradicional es grande, el mercado será pequeño y limitará el tamaño del sector moderno. Si hay economías de escala es posible que se caiga en las trampas de la pobreza. De acuerdo con este punto de vista, un gran empujón pondría a las economías en el camino correcto del crecimiento.

Sin embargo, en gran parte de América Latina el sector de subsistencia fuera del mercado ha casi desaparecido. La región se ha urbanizado considerablemente y la economía de mercado es casi la única alternativa. Se podría plantear la reinterpretación de que el sector tradicional se convierte en el sector informal y su gran proporción impide que el sector moderno alcance la escala necesaria para la explotación de economías de escala, pero en un mundo cada vez más globalizado no está claro cuáles son los aspectos del mercado que representan un límite al crecimiento. Si el tamaño del mercado representara un obstáculo, tendría que haber suficiente demanda mundial para que el crecimiento del sector moderno fuera rentable.

Raúl Prebisch consideraba que existe una diferencia fundamental entre las actividades basadas en los recursos naturales y la industrialización y que las primeras están sujetas a una disminución secular en la relación de comercio exterior. Con el pasar de los años ha disminuido la importancia del argumento basado en las tendencias de la relación del comercio exterior pero la idea de que las distintas actividades pueden tener efectos diferenciales en la tendencia al crecimiento parece ser convincente. Las dimensiones relevantes de esta diferencia están abiertas al debate y a continuación se defiende un punto de vista en particular. Matsuyama (1991) reformula la distinción de Prebisch y en lugar de concentrarse en la relación de comercio exterior hace hincapié en la evolución de la productividad. Si la dicotomía se observa entre un sector con gran crecimiento de la productividad —por ejemplo la industria— y un sector

de menor crecimiento de la productividad —por ejemplo la agricultura—, aquellos que por razones referidas a las ventajas comparativas se especializan en la segunda actividad terminarán por crecer en forma más lenta y quedarse relativamente atrás. Aunque en la teoría es plausible, en la práctica la agricultura, la minería y el sector petrolero han registrado grandes aumentos de la productividad y es difícil argumentar que este diferencial de productividad, o la relación de comercio exterior, puedan explicar la falta de convergencia en América Latina.

Para Albert Hirschman, el proceso de crecimiento no era un fenómeno de equilibrio sino de desequilibrio. El establecimiento de una nueva industria causará el surgimiento de otras industrias por medio de vínculos progresivos y regresivos. Aunque Hirschman no fue muy claro con respecto a la esencia de esos vínculos, distintos autores los han interpretado básicamente como los efectos de la demanda entre una y otra industria mediante las relaciones técnicas de la matriz insumo-producto. De ese modo, la decisión exógena de invertir en una industria estratégica -un polo de desarrollo- creará un proceso de desarrollo en el que aparecerán industrias relacionadas. Es importante precisar la naturaleza del vínculo entre la industria original y las que le siguen. En un mundo globalizado, muchos insumos pueden comerciarse internacionalmente. La industria de la vestimenta requiere telas, pero los empresarios no necesariamente las compran en el país en que se encuentran, sino que las pueden importar y de hecho lo hacen. Es decir que si existen estos efectos indirectos entre industrias, es importante comprender su naturaleza.

La corriente económica principal se ha vuelto mucho más permeable a este modo de razonar luego de que las limitaciones del enfoque neoclásico fueran más evidentes. Robert Lucas (1988) convenció a sus pares de que no se podía explicar el crecimiento sin factores externos y sugirió que estos podrían relacionarse con el capital humano, pero las pruebas empíricas a favor de esta interpretación son débiles (Acemoglu y Angrist, 2000). Paul Romer (1986) desarrolló un modelo en el que el crecimiento se relaciona con las economías de escala en innovación, mediante la creación de una mayor variedad de productos. Aghion y Howitt (1992) crearon un modelo en el que la innovación no consiste en aumentar la variedad sino la calidad dentro de la misma variedad, causando la destrucción creativa. En estos modelos, las economías de escala están limitadas por la competencia monopolística entre bienes sustituibles en forma imperfecta. En general, en estos modelos, los elementos que en el modelo de Solow afectan solamente las diferencias en el nivel constante de ingresos de

los países –entre ellos el aumento de la población, las inversiones y la educación– afectarán también su crecimiento a largo plazo. Esto solo complica aún más el rompecabezas del crecimiento latinoamericano: fundamentos convergentes, resultados divergentes. El reto consiste en explicar una brecha de ingresos cada vez mayor a pesar de la reducción de las diferencias en los factores determinantes subyacentes.

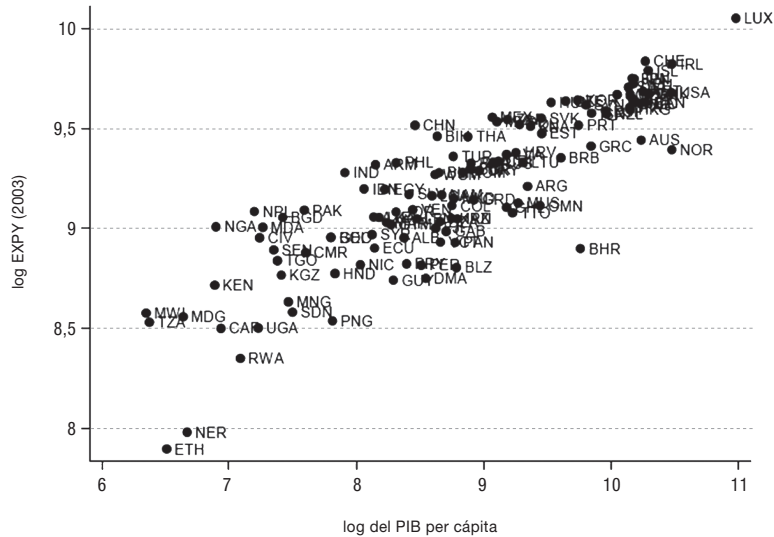
Transformación estructural

Una manera de avanzar es partir de una descripción menos global del proceso de desarrollo y en lugar de la dicotomía entre dos sectores, observar una composición más detallada de la producción. Imbs y Wacziarg (2003) sostienen que en el proceso de desarrollo la diversificación tiende a aumentar hasta que los países llegan a un nivel de ingresos similar al de Irlanda o España en 1990 y luego se vuelven más especializados. En consecuencia, en los casos latinoamericanos relevantes, el desarrollo parece estar vinculado a la diversificación.

Dicho de otra manera, en los países ricos no solo se produce más por persona, sino que también se producen distintos tipos de bienes. Debido a que se tiende a exportar las cosas que se hacen relativamente mejor en cada país (es decir, los productos con respecto a los cuales tienen ventajas comparativas), es instructivo saber lo que ocurre con la composición de las exportaciones en los distintos niveles de desarrollo. Hausmann, Hwang y Rodrik (2006) crearon una medida del nivel de ingresos de las exportaciones, que llamaron EXPY y que construyeron en dos etapas. En primer lugar, sobre la base de la lista de productos comercializados internacionalmente, se calculó el promedio ponderado del PIB per cápita de los países que exportan cada producto. La ponderación es la ventaja comparativa revelada de los países exportadores con respecto a ese producto. De ese modo, vincularon un determinado nivel de ingresos a cada producto, que llamaron PRODY. A continuación, se calculó el EXPY de cada país, como el promedio ponderado de los PRODY de la canasta de exportaciones del país, en donde la ponderación es la proporción de cada producto en la canasta de exportaciones de cada país. En el gráfico 1 se observa una marcada relación ascendente entre el nivel de ingresos de un país y el nivel de ingresos inherente a sus exportaciones.¹

¹ Para simplificar la exposición, también se llamará EXPY al grado de sofisticación de las exportaciones.

Gráfico 1
 GRADO DE SOFISTICACIÓN (EXPY) DE LAS EXPORTACIONES Y PIB
 PER CÁPITA, 2003



Fuente: Elaboración propia.

La idea de que en los países ricos (pobres) se tiende a exportar productos exportados por otros países ricos (pobres) es bastante obvia y conforme con muchas teorías posibles. Por ejemplo, según la teoría comercial convencional del modelo Heckscher-Ohlin, los países exportan productos que requieren un uso más intensivo de los factores de producción que son relativamente abundantes en su territorio. A medida que el desarrollo tiene lugar, se acumula el capital físico, humano e institucional y los productos exportados por los países comienzan a suponer un uso más intensivo de esos factores. Aunque esto sin duda es así, se argumentará a continuación que también hay otros procesos importantes detrás de la relación captada en el gráfico 1.

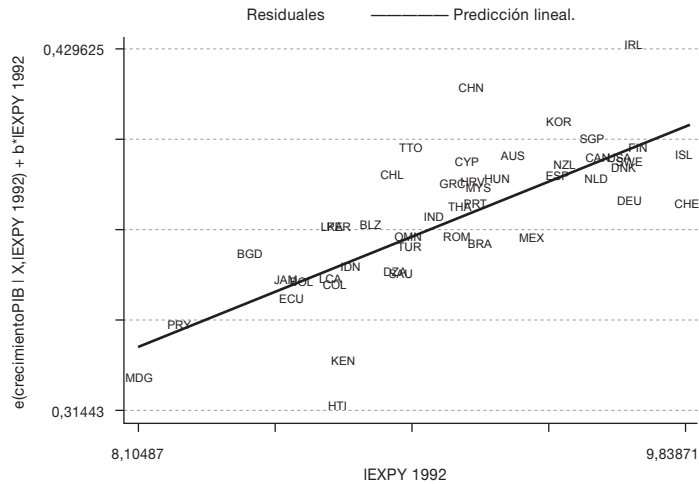
Una consecuencia de esta relación es que a medida que el proceso de desarrollo tiene lugar cambia la canasta de exportaciones de los países, es decir que estos deben pasar por una transformación estructural. De acuerdo con la visión que se tiene del mundo, esto puede ser fácil o difícil.

Para Hecksher-Ohlin, los productos no tienen mucha importancia, sino que son un mecanismo para que los países intercambien las dotaciones relativas de los factores de producción subyacentes. Los países en los que abunda la mano de obra comercian con los países en los que abundan la tierra o el capital para adquirir de manera más eficiente los bienes que requieren un uso intensivo de los factores de los que carecen. La transición entre bienes tiene poca importancia: son la consecuencia pasiva de dotaciones de factores cambiantes.

No obstante, si el cambio de productos es complicado –por ejemplo si hay grandes fallas de mercado en el proceso de transformación estructural- cualquiera sea el nivel de desarrollo, es probable que los países que tienen una canasta de exportaciones más avanzada crezcan más rápidamente en el futuro. Debido a que ya han mejorado su canasta de exportaciones, su nivel de ingresos puede alcanzar más fácilmente el nivel de dicha canasta. Por otra parte, aquellos en los que todavía no se han mejorado los bienes de exportación resultarán limitados por la baja productividad ligada a su canasta de exportaciones, del mismo modo que los crustáceos no pueden crecer hasta que no cambian su parte externa. Hausmann, Hwang y Rodrik (2006) ponen a prueba esta proposición. El principal hallazgo se ilustra en el gráfico 2. Al controlar otros factores determinantes del crecimiento, una canasta de exportaciones más sofisticada en 1992 es un indicador de crecimiento en los 11 años siguientes. Los países convergen al nivel de ingresos que suponen sus exportaciones o, en otras palabras, se convierten en lo que exportan.²

² Aunque en este trabajo solo se incluyen resultados transversales, Hausmann, Hwang y Rodrik (2006) realizan regresiones en panel de 5 y 10 años utilizando diferentes técnicas de cálculo y métodos de verificación.

Gráfico 2
 SOFISTICACIÓN INICIAL DE LAS EXPORTACIONES (1992) Y
 CRECIMIENTO POSTERIOR (1992-2003)



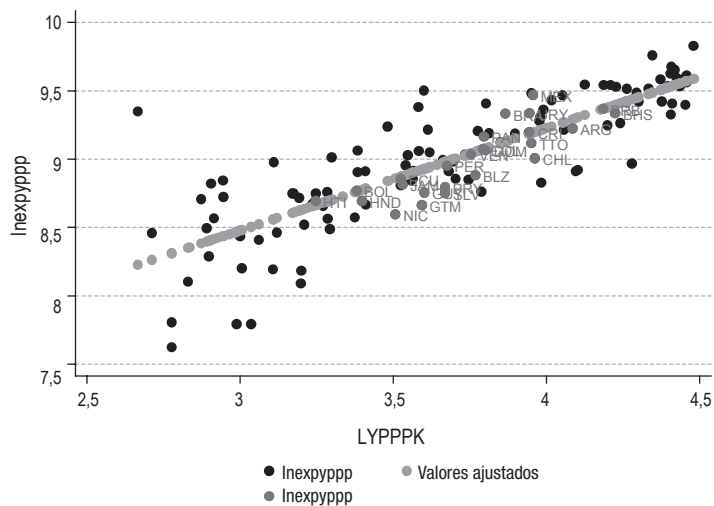
Fuente: Elaboración propia.

Esto es difícil de conciliar con una interpretación estricta en términos de ventajas comparativas convencionales o la teoría de Heckscher-Ohlin. De acuerdo con la teoría aceptada, un país con una canasta de exportaciones considerablemente más sofisticada de lo que indica su nivel de ingresos actual es un país en el que se han distribuido mal los recursos (se han destinado a áreas en las que no tiene ventajas comparativas). El desempeño de dicho país debería ser inferior al de los países cuyas canastas de exportación están en mayor sintonía con sus capacidades actuales. El hecho de que observemos lo contrario sugiere que el proceso de transformación estructural presenta más fallas de mercado de lo que supone la teoría comercial estándar. ¿Cuál es la naturaleza de esas fallas? Antes de volver a esta pregunta, observaremos América Latina en esta dimensión.

En el gráfico 3 se destacan los países latinoamericanos en un diagrama de dispersión que relaciona el EXPY al PIB per cápita. Se observa claramente que con excepción de Brasil y México, en ningún otro país de la región el grado de sofisticación de las exportaciones es mucho

mayor de lo esperado. En efecto, la mayoría de los países latinoamericanos están muy por debajo de la línea de regresión. Esto indica que la falta de sofisticación de las exportaciones actúa como un obstáculo al crecimiento. En otras palabras, en la mayoría de los países no se puede adoptar una estrategia para producir más de lo mismo debido a que el grado actual de sofisticación de las exportaciones no sustentaría ingresos mucho más altos. ¿Pero cómo pueden cambiar los países lo que producen? ¿Qué obstáculos pueden impedir este proceso?

Gráfico 3
SOFISTICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA



Fuente: Elaboración propia.

Fallas de mercado que impiden la transformación estructural

En general puede haber dos clases de problemas: fallas de coordinación y efectos de derrames de información. Las fallas de coordinación ocurren cuando los mercados son incompletos, de modo que el rendimiento de la inversión depende de la realización de otra inversión: construir un hotel cerca de una hermosa playa puede ser rentable si

alguien construye un aeropuerto. También puede ocurrir lo contrario. No obstante, puede que no haya una manera de que el mercado coordine ambas inversiones. Una solución clásica es que el gobierno ofrezca una garantía a ambos inversionistas. Si todo sale bien, la operación no tendrá costos ex post para el gobierno porque las inversiones serán rentables cuando ambas tengan lugar. Si la garantía no es admisible, el gobierno puede construir el aeropuerto y luego seguirán los hoteles.

Otra causa de fallas del mercado son los derrames de información. Hausmann y Rodrik (2003) hacen hincapié en los derrames relativos a los descubrimientos individuales, que definieron como el proceso de descubrir la estructura de costos de una economía para la producción de nuevos productos.³ El primer agente descubrirá si algo es rentable o no. Si lo es, otros le copiarán, pero si fracasa deberá soportar toda la pérdida. Debido a esto, los rendimientos privados de este tipo de innovación son más bajos que los beneficios sociales y los incentivos del mercado a los descubrimientos individuales son ineficientemente bajos. El resultado de la política clásica es ofrecer un subsidio para alinear los rendimientos privados con los sociales.

La capacitación de la mano de obra es otra fuente de derrames. Una empresa que capacita a sus empleados brinda un beneficio potencial a otras empresas que pueden quitarle sus trabajadores. Esto disminuye los incentivos para ofrecer una capacitación óptima por temor a perder la inversión. La movilidad laboral no necesariamente supone una pérdida social, visto que el trabajador puede aplicar sus conocimientos en otra parte, pero la empresa no puede apropiarse de estas ganancias mientras incurre en el costo de la capacitación. El problema es la inversión inadecuada en la capacitación laboral; la solución consiste en subsidiar la capacitación.

Es evidente que las fallas de coordinación y los derrames de información son más agudos respecto de las actividades nuevas que de las ya establecidas. En primer lugar, la coordinación enfrenta el clásico dilema del huevo y la gallina: es difícil desarrollar nuevas actividades si no hay proveedores, pero estos no existen porque no tienen a quien vender. En segundo lugar, por definición, las nuevas actividades deben cubrir los costos del descubrimiento individual. Por último, no se encuentran

³ La transformación estructural no consiste en inventar nuevos productos, sino en determinar qué productos de los que existen en el mundo puede producir un país determinado de modo rentable. En consecuencia, no se trata del descubrimiento de un producto sino de una capacidad nacional. De ahí el término.

trabajadores con experiencia en la nueva actividad debido a que esta no existía y en consecuencia no se han contratado y capacitado trabajadores para desarrollarla.

Una manera de que el cambio estructural tenga lugar es el desarrollo de nuevas actividades que puedan usar los factores y capacidades que una economía ya ha desarrollado para otros fines.

Cada nueva actividad requiere insumos específicos —algunos privados, muchos públicos

Seamos más precisos. La producción de un bien o servicio determinado requiere un conjunto de insumos bastante específicos. Por especificidad se entiende que, utilizados en otra actividad, esos insumos serían mucho menos productivos. En consecuencia, el grado de especificidad puede establecerse determinando cuánto menos productivo sería un insumo en su uso alternativo. Estos insumos incluyen, entre otros- instalaciones físicas y maquinaria, trabajadores con determinadas aptitudes, un conjunto de insumos intermedios, un sistema logístico para transportar los insumos y distribuir los productos, un sistema de compras y mercadeo para adquirir información sobre proveedores y clientes, un sistema de derechos de propiedad y contratos que la sociedad considere legítimos y esté dispuesta a respetar, un conjunto de estándares y normas relativas a las características del producto, normas laborales, derechos financieros y protección del consumidor que afectan el comportamiento de otros interesados. Estos insumos o requisitos se desarrollan para resolver las necesidades más o menos particulares de las actividades existentes, pero pueden sustentar o no algunas otras, posiblemente actividades que todavía no existen. En consecuencia el desarrollo dependerá de las oportunidades abiertas por las estructuras y el marco institucional establecidos para las actividades previamente existentes.

Retorno al descubrimiento individual: ¿existe un camino al cielo?

Es fácil imaginar las dificultades con las que se topará quien emprende una actividad nueva. Estas incluyen la inexistencia de mercados relacionados -que crea un grave problema de coordinación-, la

falta de normas relativas a las transacciones, de otras normas y estándares legales y la carencia de infraestructura específica. Las soluciones a estos problemas tienen características y costos inciertos.

Por este motivo, las nuevas actividades que se desarrollan deben explotar las capacidades existentes, es decir los mercados, el capital físico y humano, las normas e instituciones que se establecieron y acumularon para otras actividades preexistentes. Estas capacidades serán útiles en la medida en que sean similares a las necesidades de la nueva actividad en cuestión.

El grado de similitud de esas necesidades puede variar considerablemente de una actividad a otra. La exportación de prendas de vestir requiere una zona industrial con buen acceso a trabajadores (mujeres y jóvenes) y energía, un sistema logístico que permita la importación de los bienes intermedios necesarios y la exportación del producto final con bajo costo y poca demora en aduanas y puertos, reglas de acceso al mercado que garanticen el derecho a vender en mercados exteriores, un código laboral que facilite la gestión de las relaciones laborales, un régimen fiscal adecuado, entre otras cosas. Estas capacidades pueden ser similares a las necesarias para fabricar guarniciones de automóviles o calzado, pero muy diferentes de las necesarias para la producción de brotes de soja, fruta, acero, gas natural o cobre. Basta pensar cuán diferentes son los requisitos de infraestructura (líneas férreas específicas para la minería, caminos rurales para los brotes de soja, sistemas de almacenaje frigorífico y transporte para la fruta, gasoductos), la clase de mano de obra capacitada necesaria (costureras, agricultores, trabajadores metalúrgicos, geólogos, ingenieros químicos, otros), las necesidades normativas (estándares industriales, fitosanitarios, otros), derechos de propiedad (concesiones para el gas y la minería, derechos de propiedad sobre la tierra agrícola, derechos para construir carreteras, vías férreas y tuberías, entre otros).

La noción de que las capacidades son bastante específicas para cada actividad es coherente con el problema planteado por Hausmann y Rodrik (2003), que señalan que Corea exporta muchos hornos microondas pero casi ninguna bicicleta, mientras que ocurre lo contrario en Taiwán. Bangladesh exporta sombreros pero no pelotas de fútbol mientras que Pakistán hace lo contrario. Aparentemente la producción requiere algo más específico que meras categorías de bienes. De no ser así, los países con dotaciones similares deberían exportar bienes similares. La especificidad es necesaria para explicar lo que de otro modo se vería como un patrón de especialización bastante fortuito.

Tiene sentido pensar que los productos distan unos de otros en cuanto a las capacidades indispensables. Hausmann y Klinger (2006) utilizan la metáfora de un bosque. Cada producto es un árbol y está situado a cierta distancia de cada uno de los otros árboles del bosque o espacio de los productos. Algunos están cerca y otros lejos. Las empresas son como monos que viven en los árboles, es decir que explotan un determinado producto. La distancia entre los árboles refleja la similitud de las capacidades indispensables. Es una medida de cuán útiles son las capacidades necesarias para la producción de un bien A cuando se aplican a la producción de un bien B. Esto supone que es más fácil que las nuevas actividades se desarrollen cerca de las áreas donde ya hay monos, porque muchas de las capacidades indispensables ya están presentes. Producir a distancias mayores supone la necesidad de capacidades que no se han acumulado previamente. Tratar de acumular estas capacidades en el proceso de descubrimiento individual puede crear problemas de coordinación más serios, debido a que las nuevas capacidades se deben desarrollar al mismo tiempo en que se establece la nueva actividad. En este contexto, el mercado por sí solo únicamente saltará distancias cortas. Un proverbial planificador social podría coordinar el desarrollo de nuevas actividades con las nuevas capacidades indispensables.

En el contexto de nuestra metáfora, el proceso de transformación estructural puede describirse de la siguiente manera. El hallazgo de Hausmann, Hwang y Rodrik (2006) supone que una parte del bosque es rica (algunos bienes tienen un PRODY alto) y una parte es pobre (otros productos tienen un PRODY bajo). Los monos de los países ricos (pobres) están en la parte rica (pobre) del bosque. El proceso de transformación estructural supone que los monos pasen de la parte pobre a la parte rica. La capacidad de las empresas para hacerlo depende fundamentalmente de la topografía del bosque. Si los árboles están a una distancia similar del próximo árbol, habrá siempre un camino gradual hacia adelante: una escalera al cielo. En el caso del este de Asia, es común decir que el primer peldaño de esta escalera consiste en la producción de vestimenta y juguetes para luego pasar a productos electrónicos y automóviles. ¿Se puede afirmar que es realmente así? ¿Hay siempre una escalera al cielo o son los peldaños faltantes los que obstaculizan o aminoran el progreso en diferentes países? Y si el punto de partida conduce a un ininterrumpido ascenso al cielo, ¿qué papel desempeñan las fuerzas naturales y las acciones gubernamentales en su selección?

Hausmann y Klinger (2007) proponen en primer lugar una medida de la distancia entre los productos. En lugar de intentar establecer los insumos comunes, que se desconocen, adoptan una medida basada en los resultados. La medida de la distancia entre un producto A y un producto B corresponde a la probabilidad condicional de que los países que tienen una ventaja comparativa en la producción de A también tengan una ventaja comparativa en la producción de B.⁴ En otras palabras, si las capacidades necesarias para producir dos productos diferentes son similares, los países que se destacan en un tipo de producción lo harán también en la otra.

Con esta medida, los autores documentan varias características del espacio de los productos. En primer lugar, el bosque se caracteriza por una enorme heterogeneidad. El espacio tiene una estructura centro-periferia, con partes centrales muy densas y áreas periféricas dispersas. Esto tiene diversas repercusiones. Los autores muestran que el desarrollo de ventajas comparativas respecto de nuevos productos resulta afectado en gran medida por la distancia de los productos en los que un país ya tiene ventajas comparativas de los potenciales nuevos productos. Afirman también que de hecho los monos tienden a saltar distancias cortas. El progreso en la parte menos densa del bosque es mucho más lento, como queda demostrado de tres maneras. En primer lugar, la distancia promedio de los árboles eventualmente ocupados es mucho menor que la distancia respecto de un árbol seleccionado en forma aleatoria. En segundo lugar, la probabilidad de saltar a un árbol individual resulta afectada por la distancia entre éste y los árboles ocupados. Por último, formulan una medida agregada de la posición del país en el bosque y muestran que esta indica la rapidez con que un país mejorará sus exportaciones con el paso del tiempo.

Aunque la naturaleza del espacio de los productos se puede analizar econométricamente (véase Hausmann y Klinger, 2007) es mucho más revelador ilustrar este espacio en forma gráfica. Utilizando las herramientas del análisis de redes se puede construir una imagen del espacio de los productos (Hidalgo y otros, 2007).

⁴ Por motivos técnicos señalados en su trabajo, Hausmann y Klinger toman el mínimo de la probabilidad condicional de A en caso de B y de B en caso de A. Esto crea una medida simétrica de distancia que es menos sensible a coincidencias espurias. Para calcular estas probabilidades utilizan datos de comercio mundial desglosados por país y producto en el nivel de cuatro dígitos, que incluye más de 120 países y más de 1.000 productos.

Después de considerar la medida de los vínculos en el período 1998-2000, Hidalgo y otros crearon el árbol de alcance máximo tomando la conexión más fuerte que permite a cada producto estar conectado con todo el espacio de los productos. Esto se muestra en el gráfico 4, en donde cada nodo representa un solo código de producto.

Gráfico 4
ÁRBOL DE ALCANCE MÁXIMO

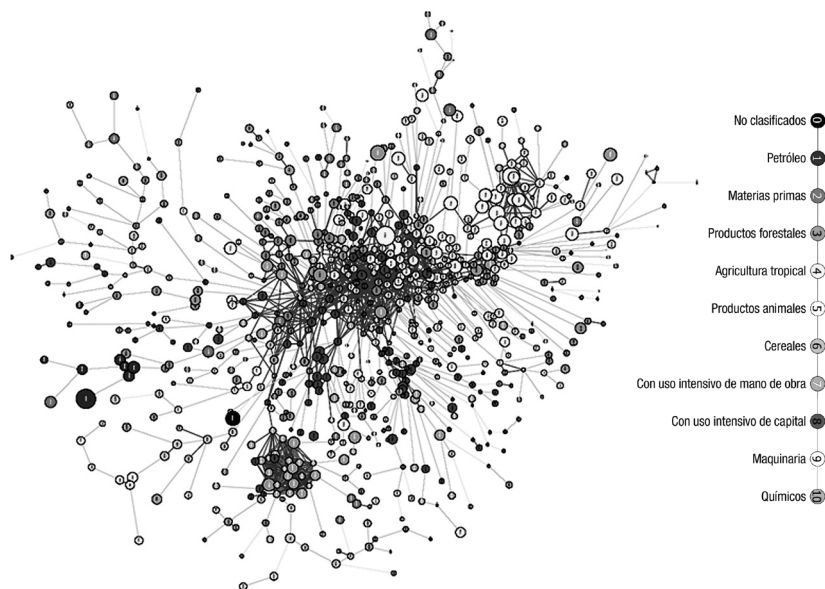


Fuente: C. Hidalgo y otros, "The product space conditions the development of nations", Centro para el Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard, 2007, inédito.

El paso siguiente consiste en cubrir este árbol con los vínculos más fuertes entre los productos y señalarlos con distintos colores dependiendo de su proximidad. El gráfico 5 es la representación visual del espacio de los productos. Cada nodo es un producto y su tamaño está determinado por su proporción del mercado mundial. En estos gráficos, la distancia física entre los productos no significa nada: la proximidad se muestra

coloreando los vínculos entre pares de productos. El vínculo azul indica una proximidad menor de 0,4, el vínculo beige señala una proximidad de 0,4 y 0,55, el vínculo azul una proximidad entre 0,55 y 0,65 y el vínculo rojo una proximidad mayor de 0,65. Los vínculos menores de 0,55 se muestran solo si forman parte del árbol de alcance máximo y el código de color de los productos corresponde al grupo de artículos de Leamer (1984).

Gráfico 5
REPRESENTACIÓN VISUAL DEL ESPACIO DE LOS PRODUCTOS



Fuente: C. Hidalgo y otros, "The product space conditions the development of nations", Centro para el Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard, 2007, inédito.

Del gráfico surge inmediatamente que el espacio de los productos es muy heterogéneo. Hay productos periféricos cuya conexión con otros productos es muy débil y algunas agrupaciones de dichos bienes periféricos, entre ellos los productos petrolíferos (los grandes nodos rojos en la parte izquierda de la red), los mariscos (debajo de los productos petrolíferos), las prendas de vestir (la agrupación densa en la parte inferior de la red) y las materias primas (en la parte periférica superior izquierda).

Además se observa un núcleo de productos muy conectados en el centro de la red, sobre todo maquinaria, productos químicos y otros bienes con uso intensivo de capital.

Esta estructura heterogénea del espacio de los productos tiene importantes repercusiones en la transformación estructural. Si un país produce bienes en una parte densa del espacio de los productos, el proceso de transformación estructural es mucho más sencillo porque el conjunto de capacidades adquiridas se puede aplicar fácilmente a otros productos cercanos. No obstante, si un país se especializa en productos periféricos, la nueva aplicación es más difícil debido a la falta de productos que requieran capacidades similares. La posición de un país en este espacio puede obstaculizar el proceso de transformación estructural.

Para probar este último punto, Hausmann y Klinger (2007) establecieron una medida de la densidad del espacio de los productos cerca de las áreas en que un país tiene ventajas comparativas (o árboles ocupados). La idea es que cuanto más denso sea el bosque cerca de los árboles ocupados, más fácil será que las empresas diversifiquen sus productos. Para captar la centralidad se calcula la centralidad de cada producto y luego la centralidad promedio de los productos en los que un país tiene ventajas comparativas.

En el cuadro 4 se detallan los 10 productos más conectados centralmente y los 10 menos conectados utilizando el código de cuatro dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI). Es evidente que los productos más conectados son todos manufacturados, mientras que los 10 menos conectados se basan en materias primas. Cabe destacar este punto con respecto al énfasis que hacen Raul Prebisch y Albert Hirschman en la importancia de la industrialización. En nuestra interpretación, algunos sectores de la industria manufacturera están de hecho en una parte mucho más central del espacio de los productos, de modo que si se desarrollan capacidades en productos situados en esas áreas densas, el progreso sucesivo será más sencillo y esas capacidades se aplicarán con más facilidad a una clase más amplia de productos.

Cuadro 4
CENTRALIDAD DE LOS BIENES EN EL ESPACIO DE LOS
PRODUCTOS

Los 10 productos situados en la parte más densa del espacio de los productos, 2000		
Código	Nombre del producto	Trayectoria
6785	Accesorios para tubos y cañerías (juntas, codos) de hierro/acero	0,217
6996	Artículos varios de metales comunes	0,209
6921	Cisternas, tanques, tinas y contenedores similares	0,208
6210	Materiales de caucho (por ejemplo, planchas de pasta, láminas, y otros)	0,207
7849	Otras partes y accesorios de vehículos motorizados	0,206
8935	Artículos de iluminación eléctrica de materiales de la categoría 58	0,206
8939	Artículos varios de materiales de la categoría 58	0,205
7139	Partes de motores de pistones de combustión interna de 713.2-/713.8	0,204
7492	Llaves, grifos, válvulas y otros artículos para tuberías, tanques, tinas y otros	0,203
5822	Aminoplastos	0,202

Los 10 productos situados en la parte menos densa del espacio de los productos, 2000		
Código	Nombre del producto	Trayectoria
9610	Monedas (con excepción del oro) que no son moneda legal	0,02
6545	Telas, tejidas, de yute u otra fibra textil vegetal	0,02
5723	Artículos pirotécnicos (fuegos artificiales, señales de emergencia y otros)	0,03
4245	Aceite de castor	0,03
2440	Corcho, natural, bruto y residuos (inclusive en bloques/láminas)	0,04
2613	Seda cruda (sin hilar)	0,04
0721	Granos de cacao, enteros o partidos, crudos o tostados	0,04
6812	Platino y otros metales del grupo del platino	0,04
0573	Bananas, frescas o deshidratadas	0,04
2876	Minerales de estaño y concentrados	0,05

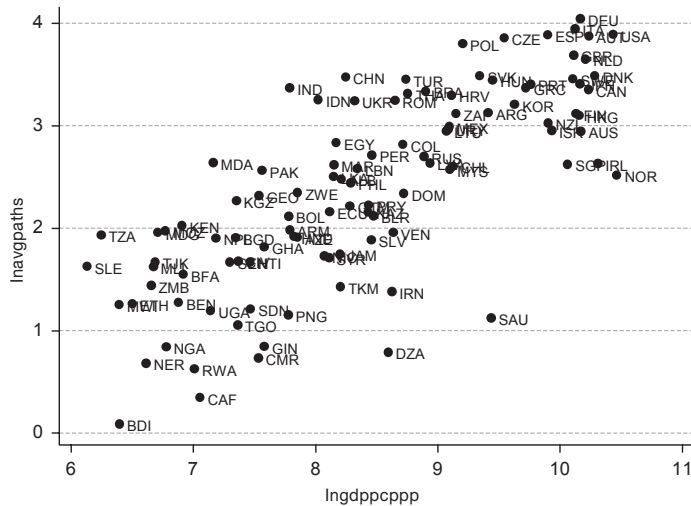
Fuente: Elaboración propia. Clasificación limitada a productos con exportaciones mundiales de al menos 100.000.000 de dólares para fines ilustrativos.

Hausmann y Klinger (2007) calculan la centralidad promedio de los productos en los que un país tiene ventajas comparativas y llaman a esta variable “trayectoria media”. No es una sorpresa que con las “trayectorias medias” se pueda predecir notablemente la velocidad con la que los países aumentan el grado de sofisticación de sus exportaciones (EXPY). Esto muestra que no todos los caminos conducen a Roma o, dicho de otro modo, que los peldaños de la escalera son muy irregulares y no todos conducen al cielo. En el caso de algunos países, faltan de hecho algunos peldaños en la escalera y con frecuencia es muy difícil progresar porque no hay árboles cerca, es decir no hay maneras fáciles de transferir las capacidades existentes al desarrollo de nuevos productos.

En el gráfico 6 se muestra el valor de las “trayectorias medias” y el PIB per cápita. Es importante destacar dos cosas. En primer lugar, mientras que en general hay una relación positiva entre el nivel de desarrollo (captado por el PIB per cápita) y el “bosque abierto”, la relación es muy heterogénea. Algunos países en desarrollo como China, India, Polonia, la

República Checa y Turquía están en una parte muy favorable del bosque, mientras que otros países con el mismo nivel de ingresos están en áreas mucho menos favorecidas.

Gráfico 6
TRAYECTORIAS MEDIAS VERSUS PIB PER CÁPITA (LOGARITMOS),
2000



Fuente: Elaboración propia.

¿Cómo se sitúa América Latina en este espacio? En general, ningún país latinoamericano está en una parte excepcionalmente favorable del espacio de los productos. Los países mejor situados son Brasil y México. Varios países están en una parte muy poco conectada del espacio de los productos, un hecho que explicaría las dificultades para mejorar las exportaciones en la región.

Es interesante señalar cuán poco conectados están los países que exportan petróleo, como Arabia Saudita, Argelia, Irán y Venezuela. Esto sugiere una interpretación alternativa de la llamada “maldición de los recursos”.⁵ El petróleo y otros recursos naturales requieren capacidades

⁵ La literatura acerca de las causas de la llamada “maldición de los recursos” es abundante. Entre dichas causas están la enfermedad holandesa, la búsqueda del lucro y la especialización ineficiente. Véanse más detalles en Hausmann y Rigobon (2003).

muy específicas. No solo la maquinaria y las capacidades humanas son bastante especializadas sino que la infraestructura necesaria -que incluye tuberías y puertos, un sistema de derechos de propiedad, normas e impuestos- también es específica de la industria. No se generan derrames que se puedan captar fácilmente.

Esta idea fue aplicada por Hausmann, Rodríguez y Wagner (2006) para explicar los factores que determinan la duración de las crisis de crecimiento. Los autores afirman que aunque los países entran en crisis por muchas razones —entre ellas el derrumbe de las exportaciones, guerras, ceses repentinos y transiciones políticas— la mayoría de estas variables no ayudan a predecir la duración del episodio. No obstante, la densidad del espacio de los productos alrededor de las áreas de ventaja comparativa de un país en el momento de crisis es muy indicativa de la duración de una crisis. La interpretación es muy sencilla: cuando un país sufre una conmoción que requiere el surgimiento de nuevas exportaciones, la velocidad de recuperación depende de la facilidad con que ese país puede aplicar sus capacidades a nuevos productos. Esto depende de la distancia de los productos alternativos de las áreas actuales de ventaja comparativa.

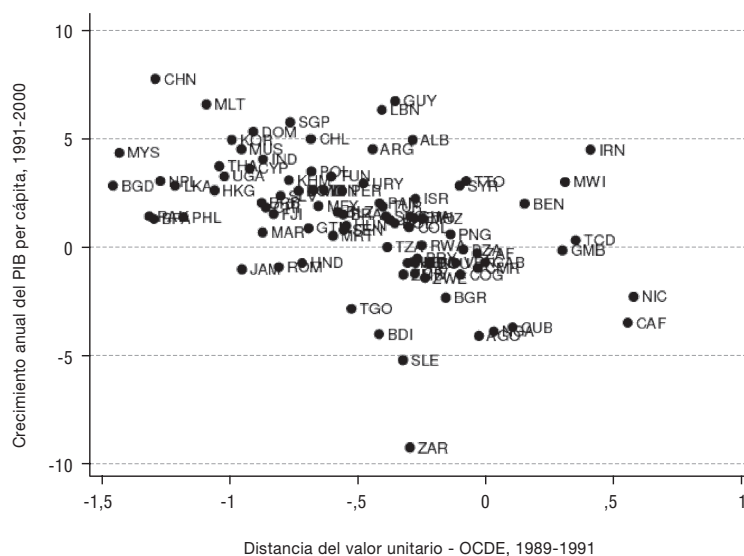
Mejorar versus cambiar los productos

Nuestra visión del proceso de transformación estructural y su evolución conjunta con el desarrollo de las capacidades indispensables está reforzada por trabajos recientes sobre el mejoramiento de la calidad de los productos existentes. En su tesis doctoral, Jason Hwang (2007) ha examinado la distancia de los productos de la frontera de calidad mediante el análisis de los valores unitarios de importación de Estados Unidos en categorías detalladas de productos de diferentes países exportadores. Como es frecuente en este tipo de literatura (Schott, 2004), la distancia de la frontera se define como la diferencia del porcentaje en el precio por unidad ganado por un país en la exportación de un producto determinado y el precio por unidad más alto observado entre todos los exportadores de ese bien.⁶ Tres hallazgos son de particular importancia para nuestro análisis. En primer lugar, cuando un bien se exporta parece haber una

⁶ Para evitar eventuales errores de medición al observar el precio más alto, el autor eligió el percentil 90 como frontera.

convergencia incondicional a la frontera relativa a ese bien. En contraste, la literatura empírica sobre el crecimiento indica que la productividad en toda la economía no muestra convergencia incondicional. Cualquiera sea el tipo de convergencia que pueda existir en conjunto, depende de un gran número de otras variables. En segundo lugar, la convergencia de calidad en el plano del producto tiene lugar en forma relativamente rápida, generalmente a una tasa superior al 5%. Esto contrasta con las mediciones de las tasas de convergencia (condicional) del ingreso entre los países de menos del 2%. En consecuencia, el proceso de aprendizaje relativo al producto y su mejoramiento parece ser bastante rápido y universal. Esto significa que los países que están más lejos de la frontera de calidad tenderán a crecer más rápido. Para demostrar este punto, Hwang representa gráficamente la distancia de la frontera de calidad alrededor de 1990 en los productos que un país exportaba y el crecimiento en la década siguiente (véase el gráfico 7). El poder indicativo de la distancia inicial de la frontera de calidad y el crecimiento posterior es muy sorprendente.

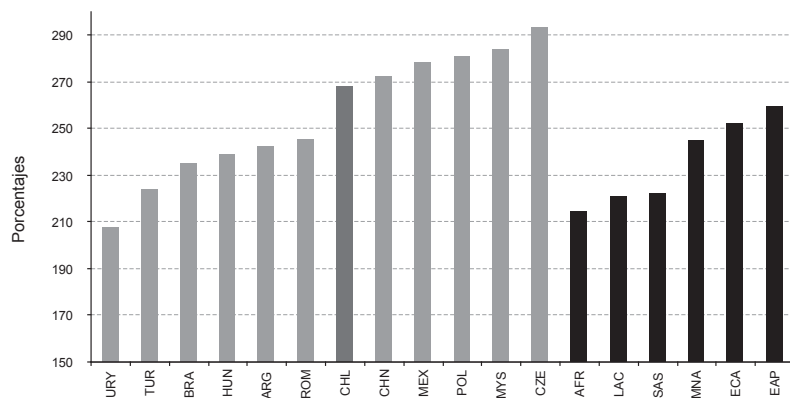
Gráfico 7
DISTANCIA DE LA FRONTERA DE CALIDAD Y CRECIMIENTO POSTERIOR



Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico 8 se muestra la distancia de la frontera de los productos de exportación existentes en todas las regiones del mundo y en un grupo seleccionado de países. Es interesante notar que África subsahariana y América Latina presentan la menor distancia de la frontera de calidad en los productos que exportan en la actualidad.

Gráfico 8
DISTANCIA DE LOS PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN ACTUALES DE
LA FRONTERA DE CALIDAD



Fuente: Elaboración propia.

En tercer lugar, cuando un país comienza a fabricar un nuevo producto generalmente lo hace a una distancia de la frontera mayor de la distancia promedio relativa a los productos que ya ha exportado. En otras palabras, cuando los monos saltan a nuevos árboles, comienzan por las ramas más bajas. Una vez establecidos, es más fácil para ellos ascender.

Estos hechos simplificados sustentan nuestra teoría. Una vez que una actividad se desarrolla, es mucho más fácil resolver las fallas de coordinación y acumular las capacidades específicas que esta requiere. La convergencia en la calidad dentro de una categoría de productos es tan rápida que puede explicar la falta de convergencia mundial en materia de ingresos. Esto sugiere que el obstáculo más difícil es pasar a nuevos

productos, es decir saltar a nuevos árboles. El hecho de que al principio la calidad de los nuevos productos sea siempre baja constituye una prueba, visto que la producción sin las capacidades indispensables solo se puede hacer a baja calidad.⁷

Una consecuencia importante es que pasar a otros productos puede convertirse en una restricción al desarrollo, visto que las mejoras dentro de una categoría de productos parecen ser mucho más fáciles. De hecho, cuanto mayor sea la frecuencia de saltos a nuevos árboles, mayor será la distancia de la frontera de calidad (debido a que los nuevos productos se fabrican lejos de la frontera de calidad) y en consecuencia más rápido será el crecimiento posterior.

De acuerdo con nuestra interpretación, muchos países de América Latina están en una parte relativamente poco densa del espacio de los productos. Esto hace que los saltos sean poco frecuentes y por ende ha habido más tiempo para la convergencia en materia de calidad dentro de las categorías de productos existentes. En consecuencia, la distancia a la cima del árbol es poca pero la distancia respecto del próximo árbol mucha, dos efectos que limitan el crecimiento.

Retorno al crecimiento latinoamericano

Gran parte de la agenda de reformas de los años noventa se relacionaba con la presunción de que las fallas del gobierno eran la causa del pobre desempeño en materia de crecimiento. De acuerdo con un punto de vista resumido por Larry Summers (2003), se consideraba que el crecimiento era la consecuencia natural de un ambiente en que el gobierno brindaba dinero, apertura al comercio y a la inversión y derechos de propiedad sólidos. El mercado haría el resto. Una agenda de reformas concentrada en estas tres áreas conduciría a la convergencia del ingreso. Aunque en muchos países latinoamericanos se registraron notables mejoras en estas tres dimensiones, la divergencia en materia de ingresos se mantuvo. Esto sugiere en cierto modo que los obstáculos al crecimiento a largo plazo podrían tener otras causas.

⁷ Véase Jovanovic y Nyarko (1996) por un modelo seminal sobre las innovaciones verticales (mejoras de calidad dentro de una categoría de productos) y horizontales (nuevos productos).

Los escollos a la transformación estructural pueden ser una explicación alternativa. La intensidad de estos obstáculos no es constante en todos los países sino que depende de su posición en el espacio de los productos, que es muy irregular. China, India, Hungría y la República Checa ocupan una parte muy densa del espacio de los productos en donde las dificultades para la transformación productiva son mucho menores. Por el contrario, una gran parte de América Latina está en una posición más periférica, como lo expresa su baja “trayectoria media”. Esto supone mayores problemas de coordinación, que se expresan en tres dimensiones: bajo grado de sofisticación de las exportaciones (EXPY), menos saltos y menor distancia de la frontera de calidad en las exportaciones actuales, tres factores que afectan adversamente el crecimiento a largo plazo.⁸ Esta interpretación de los eventuales problemas de crecimiento no debe considerarse como el único inconveniente que los países pueden enfrentar, sino como una dimensión adicional en que pueden surgir dificultades. En el último período, el crecimiento de Brasil y México ha sido bajo, a pesar de que están en una posición relativamente favorable del espacio de los productos. Esto indica que hay otros obstáculos al crecimiento en esos dos países. Como señalan Hausmann, Rodrik y Velasco (2006), las restricciones al crecimiento pueden ser muy heterogéneas de un país a otro y los obstáculos a la transformación productiva son solo un eventual escollo más.

La agenda de políticas para superar las dificultades en la transformación productiva es necesariamente muy distinta del paradigma que inspiró las reformas de la década de 1990. El paradigma de los años noventa revelaba preferencias implícitas por políticas que hacían hincapié en dos dimensiones: la horizontalidad —las políticas debían ser relevantes a todos los sectores y no concentrarse en industrias específicas— y debían tener relativamente pocas dimensiones —es decir un proceso que en última instancia depende de pocos objetivos. El sistema circulatorio tiene esas características: su función es bombear sangre. El sistema inmunitario, por el contrario, es multidimensional porque debe defender al cuerpo

⁸ Después de controlar la posición de cada país en el espacio de los productos, Hausmann y Klinger (2006) afirman que la frecuencia relativamente baja de nuevas exportaciones en América Latina no se debe a características nacionales. Esto se verificó mediante la inclusión de variables ficticias nacionales en regresiones Probit que explican las nuevas exportaciones. En otras palabras, el problema no es que los países no son lo suficientemente ágiles sino que su ubicación en el bosque determina que haya mucha distancia respecto de los nuevos árboles.

de una infinidad de agentes patógenos muy diferentes. En el contexto normativo, el objetivo de una política de pocas dimensiones sería por ejemplo la estabilidad de los precios o de la tasa de cambio real, mientras que un objetivo multidimensional sería por ejemplo el establecimiento de un ambiente adecuado para el turismo, porque supone muchos elementos que incluyen la seguridad, infraestructura, actitudes públicas, cultura, derecho internacional y otros. Para comprender cuán limitante es un enfoque basado en políticas horizontales de pocas dimensiones, conviene imaginar una matriz de políticas doble en la que abrimos estas dos dimensiones a sus alternativas:

	Con pocas dimensiones	Multidimensional
Horizontal	El paradigma de la década de 1990 Baja inflación, tasa de cambio real estable	Estudio <i>Doing business</i> del Banco Mundial
Para una industria específica		Política de transformación estructural

El paradigma de reforma de los años noventa se concentraba en el cuadrante superior izquierdo. En los últimos años, la agenda de políticas de negocios se ha orientado hacia una mayor dimensionalidad. Por ejemplo, el estudio *Doing Business* del Banco Mundial incluye medidas relativas a la creación de empresas, la gestión de licencias, el traslado de productos a través de las fronteras, dificultades para contratar y despedir trabajadores, el registro de garantías y el cierre de una empresa. Las áreas de desempeño gubernamental son muchas más —de ahí la mayor dimensionalidad— pero la concepción es horizontal: en principio se trata de insumos que, de una u otra forma, todas las actividades necesitan. En lugar de “elegir ganadores”, los responsables de formular políticas se pueden concentrar en el establecimiento y la promoción de un buen ambiente de negocios general.

No obstante, como hemos señalado, la especificidad del ambiente de negocios contribuye a explicar la estructura del espacio de los productos. El capital humano, la infraestructura, la logística, los derechos de propiedad, el acceso a mercados, las certificaciones, las licencias, los requisitos normativos y las formas contractuales, entre otras cosas, tienen una naturaleza muy específica. Esto aumenta en forma considerable el grado de complejidad, visto que los insumos públicos necesarios no solo

son multidimensionales sino también relativamente específicos. La lista de requisitos de las actividades actuales y potenciales no solo es enorme sino imposible de saber ex ante.

¿Cómo organizan los responsables del gobierno el suministro de los diferentes insumos a cada actividad? ¿Cómo saben cuando no se está suministrando la cantidad o el tipo de insumo adecuado? ¿Cómo averiguan qué es lo que se necesita? ¿Cómo saben si están haciendo un buen trabajo? El gobierno no parte de cero. Con el paso del tiempo y mediante un proceso social, el suministro de insumos públicos ha evolucionado junto con las actividades productivas.

Como indican Hausmann y Klinger (2007), el camino de la transformación estructural dependerá en gran medida de la posición de cada país en el bosque. En el caso de algunos países, hay muchos árboles cercanos que representan un avance de la actividad económica. Puede haber una escalera al cielo que se ascendería naturalmente mediante el proceso de mejora de la provisión de insumos públicos a las actividades existentes. Esto ocurre porque, por definición, las actividades cercanas necesitan insumos similares y por ende es probable que se beneficien de la mejora en el suministro público. Combinada con un apoyo general a las inversiones innovadoras, puede ser el único requisito para una política de transformación estructural exitosa.

Por otra parte, algunos países pueden estar en una posición desfavorable del bosque.⁹ Esto supone que las áreas de ventajas comparativas requieren insumos públicos tan específicos que son inútiles para otras eventuales actividades. Mejorar el ambiente de negocios que exigen las actividades existentes no conducirá a incursiones en otras partes del bosque en las que el progreso sería mucho más fácil. Ningún empresario privado se adentrará en esas áreas por sí mismo por el simple motivo de que los bienes públicos indispensables no están disponibles. Para estimular al sector privado, el gobierno debería definir dichos bienes públicos, establecer la mejor manera de brindarlos y comprometerse a hacerlo. Desafortunadamente esto no puede hacerse en forma neutral para todos los sectores. La creación de las condiciones para trasladar al extranjero los procesos de negocios requiere insumos públicos muy diferentes de los necesarios para la creación de una base para la industria de los repuestos para automóviles, los biocombustibles o el sector del

⁹ Inclusive los países que están en una buena posición en el bosque se pueden beneficiar de los saltos estratégicos a zonas distantes.

turismo. Si el establecimiento de estas condiciones no entrañara recursos presupuestarios, administrativos o políticos, la decisión obvia sería la de establecer las condiciones para todas las nuevas actividades posibles. No obstante, los recursos son limitados, al igual que la capacidad técnica para determinar los insumos públicos necesarios y la mejor manera de brindarlos. Se debe siempre optar, inclusive por la cantidad de recursos que ha de destinarse al área general de suministrar insumos públicos a la actividad económica. Como señalan Hausmann y Rodrik (2006) probablemente estamos condenados a optar.

Los saltos a nuevas áreas del bosque conllevan el problema adicional de que puede no haber un grupo local informado sobre las necesidades relativas a la nueva actividad económica, es decir que los eventuales inversionistas ignoran los insumos que se necesitarían si esta existiera. Es probable que los inversionistas extranjeros directos desempeñen un papel muy importante en estas nuevas áreas. Aunque estos conocen los requisitos de la nueva actividad, puede ocurrir que no sepan indicar la mejor manera de suministrarlos en el contexto institucional local. No obstante, pueden ofrecer información muy valiosa para definir los problemas e iniciar la búsqueda de soluciones.

Los problemas perennes

Debido a que el suministro de insumos y capacidades públicas para la actividad productiva no puede ser realizado por los mercados, surgen serios problemas con respecto a la información y los incentivos. En primer lugar, ¿pueden las entidades gubernamentales adquirir información sobre las características y cualidades de la demanda de insumos públicos cuando las señales del mercado no funcionan? En segundo lugar, ¿cómo pueden estas entidades estructurarse para responder en forma eficiente a la información, cuando no pueden basarse en el motivo del lucro?

a) Obtener información

De nuestros argumentos surge con claridad que la información necesaria para el suministro eficiente de insumos públicos es muy difusa y variada. Cada actividad conlleva una demanda de insumos reales o eventuales. La interacción entre estos puede dificultar la tarea de determinar los posibles nuevos insumos que son más valiosos para esas actividades. Después de todo, los empresarios procuran encontrar

soluciones a los problemas que enfrentan dando algunas cosas por sentado, sin preguntarse necesariamente qué cambios en su ambiente resultarían en un beneficio mayor para ellos. Dicho esto, es evidente que las actividades económicas existentes y los eventuales inversionistas representan una fuente de información muy valiosa, a la que el gobierno no puede acceder por sí solo.

Es indudable que la política industrial no puede depender de un gobierno omnisciente, sino que debe contar con mecanismos para obtener información, dondequiera que esta se encuentre. Hay muchas maneras de lograrlo. Los empresarios ejercen presión sobre el gobierno directamente o por medio de asociaciones comerciales y revelan de ese modo sus preferencias. Participan en el proceso político financiando las elecciones y mediante el cabildeo dirigido a los miembros del parlamento y la administración. Pueden inclusive tratar de influir en la burocracia pública directamente de maneras más o menos legítimas. Existe una tradición de larga data en economía, representada en el trabajo de George Stigler, por la que se sospecha de los motivos detrás de la reglamentación pública de las actividades del mercado, pues se considera que obedecen a la búsqueda del lucro y suponen la creación de barreras de ingreso para limitar la competencia y proteger a los interesados. La prueba de esto se encuentra en los ejemplos de dicho comportamiento.

Nuestra argumentación brinda importantes apreciaciones a esta perspectiva. Las nuevas actividades económicas necesitan insumos —reglas, organizaciones, infraestructura, capacitación de la mano de obra, entre otros— que proporcionan valor real y son ventajosos u óptimos según el criterio de Pareto. No obstante, existe una restricción a la participación: si estas mejoras serán compartidas por todos los participantes del mercado —actuales y eventuales— algunos pueden considerar que es mejor aprovechar los esfuerzos de cabildeo de otros. En consecuencia, para eliminar dicha restricción, puede ser necesario compartir parte de las posibles mejoras con aquellos que ejercen un esfuerzo brindando información y participando en el proceso de política para encontrar e instrumentar soluciones. En esta interpretación, las asociaciones comerciales constituirían una solución cooperativa al problema de los “aprovechadores” entre los participantes privados. La motivación principal de los colaboradores puede ser asegurar el suministro de los insumos públicos adecuados, que será productivo tanto desde el punto de vista social como privado. Aunque necesitan algún tipo

de beneficio para justificar sus esfuerzos, también pueden derivar en fines de lucro más negativos, es decir actividades que suponen transferencias de recursos de suma negativa.

En consecuencia, la relación entre el gobierno y los grupos de cabildeo puede ser una excelente fuente de información pero también de problemas. Para aprovechar los beneficios en materia de información, limitar los costos relativos al lucro y legitimar la relación con los grupos de cabildeo ante la sociedad en general es importante respetar tres principios: arquitectura abierta, auto-organización y transparencia.

Arquitectura abierta. Es importante que siempre que sea posible los gobernantes no determinen de antemano con quiénes tratarán en términos de sectores o actividades. Visto que se pueden presentar oportunidades en áreas que no fueron consideradas cuando se tomó una decisión organizacional, es importante permitir que las posibles áreas de atención evolucionen con la aparición de oportunidades y agentes dispuestos a actuar en ellas. Podemos estar condenados a optar, pero deberíamos hacerlo solo cuando disponemos de la mayor cantidad de información posible y no podemos hacer otra cosa. La arquitectura abierta hace que las opciones sean endógenas en un proceso abierto. Las opciones derivan de este proceso y no se deciden en forma caprichosa.

Una estrategia de arquitectura abierta puede ser útil tanto para el enfoque restringido como para el estratégico, al crear un espacio para cualquiera de los dos. La mejor opción estratégica puede surgir de un proceso relativamente abierto que tenga en cuenta estas iniciativas, mientras que las soluciones más frugales a necesidades específicas pueden surgir de un proceso igualmente abierto instrumentado a un nivel diferente.

Auto-organización. El grado de especificidad de los insumos es alto y variable. Obligar a los empresarios a organizarse de acuerdo con algunos criterios predeterminados, entre ellos según clasificaciones de sectores, puede conducir a la formación de grupos con algunas necesidades específicas en común. Los productores de fruta de una determinada región pueden requerir un tipo de bien público muy diferente de los productores de cereales de otra. Es posible que los grupos existentes no compartan los requisitos específicos de un gran inversionista individual, ya sea local o extranjero. Obligarlos a utilizar un único canal de comunicación con otras actividades y regiones y explícita o implícitamente pedirles que se pongan de acuerdo puede orientar las solicitudes hacia los ítem más

comunes a todos, como las exoneraciones fiscales, y alejarlos de solicitudes más específicas y posiblemente más valiosas, entre ellas proyectos de infraestructura concretos.

Transparencia. Es importante crear un ambiente en que las solicitudes que los grupos del sector privado plantean al gobierno sean productivas socialmente. Para lograrlo, es aconsejable divulgarlas y comprometerse a realizar una evaluación independiente de cada solicitud desde el punto de vista del interés público. Esta evaluación también debería ser de dominio público. De este modo, los peticionantes se verán obligados a seleccionar entre la infinidad de demandas posibles aquellas que son más productivas para toda la sociedad. Las intervenciones que aumentan el tamaño y la rentabilidad de determinadas actividades son legítimas si contribuyen con el resto de la sociedad por medio de los impuestos y los empleos de mayor productividad. La credibilidad del evaluador independiente y la apertura del debate público en torno a las iniciativas aumentan la legitimidad del esfuerzo y facilitan el consenso político con respecto a las reformas.

Una manera de establecer entidades de arquitectura abierta que se auto-organicen y sean transparentes consiste en la creación de “ventanillas” u organismos que reciban las solicitudes. Esto supone la formulación de un conjunto de reglas predeterminadas relativas a los temas de su competencia y a la clase de instrumentos que se podrán aplicar, pero las actividades que se tratarán en cada ventanilla y las personas que recibirán atención y apoyo estarán determinadas por la interacción entre esta y las empresas, las organizaciones del sector privado y los mercados. La cantidad de ventanillas que han de establecerse y la manera de coordinar el trabajo entre ellas se tratarán más adelante.

Para estimular la selección de iniciativas socialmente productivas por los empresarios y aumentar su legitimidad ante la sociedad es conveniente eliminar algunas solicitudes ex ante. Uno de los criterios consiste en concentrarse en las solicitudes que aumenten la productividad y no en intervenciones que compensen financieramente a un sector por otras ineficiencias del sistema. Otro principio hace hincapié en la promoción de las nuevas actividades —definidas como nuevos productos, procesos, capacitación, inversiones y otros factores que no existen en la actualidad en forma similar en la economía— para asegurar que la política cubra las necesidades de transformación estructural en lugar de simplemente enriquecer a los involucrados.

b) El problema de los incentivos: ¿cómo se debería organizar el gobierno?

En principio, los gobiernos son organizaciones jerárquicas. Hay un jefe de gobierno al que rinde cuentas un conjunto de ministros y un conjunto de departamentos y agencias que rinde cuentas a esos ministros. Como señalan algunos autores —entre ellos Bar Yam (2004)—, la complejidad que dicha estructura puede manejar es necesariamente limitada. El conflicto entre el deseo de claridad y simplicidad y la inevitable complejidad de los problemas subyacentes con frecuencia conduce a continuas reorganizaciones periódicas en busca de simplicidad seguidas por un retorno gradual a una situación aún más complicada.

El Banco Mundial es un buen ejemplo de este problema. Este organismo debe tratar con muchos países diferentes en los que se registra un conjunto de dificultades que requieren soluciones muy específicas según el contexto. Formalmente, la organización del Banco Mundial es una jerarquía con un presidente y un directorio que rinden cuentas a una junta de gobernadores. Esta jerarquía con frecuencia choca con la inevitable complejidad de la tarea en cuestión. Como consecuencia, la institución tiende a involucrarse en una cartera de actividades que cambia rápidamente y crea mayor complejidad, seguida por el deseo de racionalizar las operaciones y concentrarse en pocas iniciativas en las que su desempeño es mejor. Se ha oscilado entre la organización del Banco por áreas de competencia (política económica, política social, infraestructura y otras) o por países. En la actualidad, el Banco tiene una estructura matriz con pequeños departamentos por país -que tienen la mayor parte de los recursos presupuestarios pero poco personal- y redes de expertos —que tienen la mayor parte del personal pero deben “vender” sus servicios a los departamentos mencionados. Esta estructura intenta reproducir un mercado interno en el que muchas decisiones relativas a la distribución de recursos se pueden tomar en forma bastante descentralizada, sobre la base de mayor información sobre las necesidades y capacidades institucionales de los países.

En cierto sentido, esta estructura es análoga a la de los llamados bancos “globales”, es decir los bancos que ofrecen una gran variedad de servicios financieros que solían ser ofrecidos por industrias separadas (préstamos empresariales, hipotecas, servicios de corretaje, tarjetas de

crédito y otros). Cada departamento se especializa en la provisión de uno de estos servicios pero existe una estructura —el llamado banquero o ejecutivo de cuentas— para guiar al cliente en el uso de los servicios.

Los gobiernos enfrentan un problema similar. Cada actividad necesita una infinidad de insumos relativamente específicos pero estos son la responsabilidad administrativa de diferentes agencias. Lograr que todo el sistema funcione bien es una operación de gran complejidad, pues requiere la realización eficaz de muchas tareas para impedir que unos pocos elementos disfuncionales destruyan el valor total. La tentación de centralizar la toma de decisiones y el control en una jerarquía clara es frecuente. Como en el caso del Banco Mundial, esto se hace en algunas ocasiones por función y en otras por sector. Sin embargo, es probable que cualquiera de las dos soluciones resulte afectada por la incapacidad de las jerarquías de manejar un alto grado de complejidad.¹⁰

En este contexto, es útil examinar algunos modelos de organización en red, en los que no es necesario que los miembros de cada unidad individual estén al corriente de todas las cosas que ocurren en el resto de la red en un momento dado para alcanzar los objetivos necesarios. Según esta interpretación, muchas de las organizaciones existentes, públicas o privadas, actúan como parte de un tejido institucional que reconoce las oportunidades, crea los incentivos para actuar y coordina el resultado. En este sentido, las asociaciones comerciales pueden desempeñar un papel semejante al del ejecutivo de cuentas de un banco, al coordinar la relación entre los sectores de actividad y las innumerables instituciones públicas relevantes. Del mismo modo, los responsables de los departamentos y ministerios relativos a determinadas industrias también pueden desempeñar el papel de ejecutivo de cuentas, manteniendo un diálogo con los representantes de determinadas industrias para luego tratar de coordinar el trabajo de las diferentes agencias gubernamentales involucradas en la instrumentación de soluciones. Además de su función de financiamiento, los bancos de desarrollo pueden ayudar a reconocer oportunidades y obstáculos y utilizar su posición dentro del sector público para crear conciencia sobre los factores que dificultan potenciales actividades.

Puede ser útil distinguir dos tipos de organizaciones: aquellas que se especializan en la administración de un determinado instrumento de

¹⁰ Un ejemplo típico del intento de limitar la complejidad es el intento de establecer una ventanilla única en la reglamentación gubernamental.

política (subsidios a la capacitación de la mano de obra, infraestructura de transporte, reglamentación de la industria y otros) y acumulan conocimientos técnicos específicos sobre este y las entidades coordinadoras que procuran asegurar que se aplique la combinación adecuada de instrumentos de políticas y que están organizadas por área de actividad. Surge entonces el problema de encontrar la forma de asegurar que tengan la capacidad de coordinar a las organizaciones basadas en instrumentos respetando su autonomía, un problema similar al del Banco Mundial. En ese caso, la dificultad consistía en coordinar las muchas y dispares capacidades técnicas de la institución con las necesidades de los clientes (los países), mientras que en este caso se deben coordinar los diferentes instrumentos de políticas para cubrir las necesidades de cada actividad.

La solución del Banco Mundial consistía en otorgar discreción presupuestaria a los departamentos por país centrados en el cliente y a su vez crear un mercado interno para los especialistas específicos por sector. Para los gobiernos, la designación de coordinadores con actividades específicas dotados de discreción política o presupuestaria puede ser una manera de crear una red institucional que pueda abordar mejor la complejidad subyacente.

Conclusiones

Finalmente América Latina está creciendo otra vez. Después de muchas reformas y del difícil período de 1998 a 2003 —en el que se registraron un cese repentino de las corrientes de capital y una recesión global— se trata de una merecida tregua. No obstante, las tendencias de crecimiento subyacentes sugieren que no todo está bien en gran parte de la región.

Los obstáculos a la transformación productiva pueden ser una causa importante del problema de crecimiento en muchos países. Esto significa que mantener una postura a favor de políticas horizontales de pocas dimensiones no será de gran ayuda. Inevitablemente, las políticas tendrán que volver a promover la actividad económica en forma activa, un cambio que puede causar legítimos temores sobre la posible repetición de los errores del pasado dirigista.

De hecho, el paradigma de reformas de los años noventa se oponía a las intervenciones específicas por sector y promovía las iniciativas de pocas dimensiones, en parte como reacción a la estrategia de desarrollo

previa. Esta abogaba por innumerables medidas de protección, incentivos fiscales, subsidios y otras intervenciones públicas, aparentemente con un éxito limitado. En este contexto es importante diferenciar lo que he sostenido en materia de políticas y algunas de las razones detrás de las políticas industriales del pasado. En primer lugar, se hace hincapié en la provisión de insumos públicos indispensables y no bienes o subsidios privados. Aunque un subsidio puede utilizarse para compensar factores externos, es mucho mejor aumentar la productividad de la actividad económica proporcionando los insumos públicos indispensables que compensando a los empresarios por la falta de previsión.

En segundo lugar, el trazado de políticas no supone la omnisciencia sino la organización de un proceso de búsqueda social en el que se definen los obstáculos y las oportunidades y se dirige la atención a ellos.

En tercer lugar, se debe prestar especial atención al mantenimiento de la legitimidad del proceso normativo. La principal crítica a las políticas industriales del pasado es que conducían a la corrupción y a exacerbar los fines de lucro. En el marco de los argumentos presentados, el énfasis en los insumos públicos ayuda a contener esas distorsiones porque los recursos se orientan a financiar dichos insumos y no transferencias privadas. De ese modo, es más probable que los grupos de cabildeo privados que se organizan para demandar insumos públicos seleccionen sus demandas sobre la base de la productividad social. Los principios de transparencia y responsabilidad son clave para mantener un amplio apoyo social a una política de desarrollo más activista.

En cuarto lugar, la estrategia requiere la formación de sociedades del sector público y privado para identificar y coproducir soluciones para el suministro de los insumos públicos. Esto contrasta una vez más con la antigua dicotomía Estado versus mercado. El problema no consiste en delimitar las dos entidades, sino en crear un rico tejido de conexiones entre ambas.

Los padres de la economía del desarrollo consideraban que la transformación productiva era fundamental para el proceso de desarrollo. También la consideraban un proceso con abundantes fallas de mercado. Aunque la comprensión exacta de la naturaleza de esas fallas ha evolucionado y continuará evolucionando, parte de esa evolución dependerá de las nuevas experiencias de las sociedades a medida que examinan activamente el conjunto de nuevas posibilidades.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron y Joshua Angrist (2000), "How large are human capital externalities? Evidence from compulsory schooling laws", *NBER Macroeconomics Annual*, vol. 15.
- Aghion, Philippe y Peter Howitt (1992), "A model of growth through creative destruction", *Econometrica*, vol. 60, N° 2, marzo.
- Bar-Yam, Y. (2004), *Making Things Work: Solving Complex Problems in a Complex World*, Cambridge, Massachusetts, NESCI Knowledge Press.
- Hausmann, Ricardo y Bailey Klinger (2006), "Structural transformation and patterns of comparative advantage in the product space", *CID Working Paper*, N° 128, Centro para el Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard, agosto.
- Hausmann, Ricardo y Dani Rodrik (2006), "Doomed to choose: industrial policy as predicament", documento presentado en la primera Blue Sky Conference, Centro para el Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard, 9 de septiembre.
- _____ (2003), "Economic development as self-discovery", *Journal of Development Economics*, diciembre.
- Hausmann, Ricardo y Roberto Rigobon (2003), "An alternative interpretation of the 'resource curse': theory and policy implications", *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, J.M. Davis, R. Ossowski y A. Fedelino (eds.), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik y Andrés Velasco (2007), "Growth diagnostics", *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, J. Stiglitz y N. Serra (eds.), Nueva York, Oxford University Press.
- Hausmann, Ricardo, Francisco R. Rodriguez y Rodrigo Wagner (2006), "Growth collapses", *KSG Working Paper*, N° RWP06-046, octubre.
- Hausmann, Ricardo, Jason Hwang y Dani Rodrik (2006), "What you export matters", *NBER Working Paper*, N° 11905.
- Hidalgo, C. y otros (2007), "The product space conditions the development of nations", Centro para el Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard, inédito.
- Hirschman, A. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Hwang, Jason (2006), "Introduction of new goods, convergence and growth", tesis de doctorado, Departamento de Economía, Universidad de Harvard.
- Imbs, Jean y Romain Wacziarg (2003), "Stages of diversification", *The American Economic Review*, vol. 93, N° 1
- Jovanovic, B. e Y. Nyarko (1996), "Learning by doing and the choice of technology" *Econometrica*, vol. 64, N° 6.
- Leamer, Edward (1984), *Sources of International Comparative Advantage: Theory and Evidence*, Boston, MIT Press.
- Lewis, W.A. (1955), *The Theory of Economic Growth*, Londres, Allen and Unwin.
- _____ (1954), *Economic Development with Unlimited Supplies of Labor*, The

- Manchester School, mayo.
- Lucas, Robert. (1988), "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics*, vol. 22.
- Mankiw, Gregory, David Romer y David Weil (1992), "A contribution to the empirics of economic growth", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, N° 2, mayo.
- Matsuyama, K. (1991), "Increasing returns, industrialization, and indeterminacy of equilibrium" *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, N° 2.
- Romer, Paul (1986), "Increasing returns and long-run growth," *Journal of Political Economy*, vol. 94.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943), "Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", *Economic Journal*, junio-septiembre.
- Schott, Peter K. (2004), "Across-product versus within-product specialization in international trade," *Quarterly Journal of Economics*, mayo, vol. 119.
- Solow, Robert (1957), "Technical change and the aggregate production function", *Review of Economics and Statistics*, vol. 39.
- _____ (1956), "A contribution to the theory of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, N° 1, febrero.

Comentario

Gilberto Dupas

En las dos últimas décadas del pasado siglo, las normas de acción de las economías de gran parte de los países en desarrollo insertos en el nuevo orden global fueron redefinidas por la retórica neoliberal, que prometía un inexorable avance económico y social. En general, y más allá del término de los procesos crónicos de inflación, esto condujo a una sucesión de crisis que afectó a gran parte de esos países en los años ochenta y noventa, provocando un recrudescimiento significativo de la exclusión social. Chile, China, India y la República de Corea, fueron excepciones importantes a esa regla. En América Latina, el porcentaje de la población que se encontraba por debajo de la línea de pobreza aumentó del 41% del total en 1980 (136 millones de personas) al 44% en 2003 (237 millones), lo que representa un incremento de la población pobre de la región equivalente a cien millones de personas. El concepto de ciudadanía se diluyó y esta se fragmentó en identidades colectivas, parciales y truncadas. Mientras tanto, los Estados, restringidos por presupuestos cada vez más limitados debido a las políticas monetarias y al precario equilibrio fiscal, comenzaron a mostrarse cada vez más incompetentes para lidiar con ciertos efectos perversos de la globalización.

En general, lo más difícil para estos países ha sido definir estrategias que les permitan verse beneficiados por la inevitable inserción global, además de sufrir sus efectos perversos. Después de todo, según los criterios de la economía global y de la fragmentación de las cadenas productivas, la adición de valor local es el medio adecuado para no perder ingresos ni empleos de calidad, lo que depende en gran medida de la capacidad para fomentar la competitividad y el desarrollo tecnológico local. En los casos en que no se dieron estas condiciones, se acentuó el pesimismo con respecto a las posibilidades de ascenso social y la mejora de la situación personal y familiar por medio del trabajo, lo que se vio agravado por la reducción progresiva de la clase media que acentuó la desigualdad social.

Ante la incapacidad de la economía de incorporar a los amplios segmentos marginados de la población en el mercado de consumo, los

procesos políticos de fin de siglo asumieron la tarea de abrigar a etnias y grupos sociales excluidos, con el surgimiento de nuevos liderazgos carismáticos que les han devuelto la esperanza. Lo fundamental es saber si las políticas que cuentan con respaldo popular serán instrumentos eficaces de ascenso social y económico para estos grupos o si se producirá un nuevo estancamiento.

A comienzos del siglo XXI, el cuadro político latinoamericano presenta un nuevo perfil, en el que predominan liderazgos en general llamados “de izquierda”, pero que de hecho representan diferentes perspectivas y bases sociales. Desde un encuadre democrático, estos liderazgos anuncian ser capaces de compatibilizar demandas sociales comprimidas desde hace décadas con sus respectivos proyectos de poder, controlando la burocracia del Estado nacional por el medio legítimo de la conquista electoral. ¿Pero es posible que los frágiles sistemas e instituciones democráticos latinoamericanos puedan seguir contando con el apoyo de la opinión pública y los excluidos?

Las promesas que acompañan el triunfo electoral de estas elites políticas emergentes están dirigidas a los grupos sociales que históricamente han estado privados del ejercicio de los derechos sociales y económicos básicos y no han tenido acceso al aparato del Estado. En su mayoría, son los perdedores en el proceso de cambio económico de orientación neoliberal, que aceptan adoptar una postura de oposición al sistema neopopulista y el uso sistemático de métodos redistributivos de la renta, pese a que en general son asistencialistas. Es evidente que este proceso redistributivo se ha visto facilitado por el extraordinario dinamismo del mercado global de productos básicos a partir de principios del presente siglo, que en varios países de América Latina se tradujo en un acentuado cambio del perfil de la deuda externa, la formación de reservas internacionales y la modalidad de crecimiento económico. Cabe recordar que los principales productos básicos metálicos (níquel, cobre, aluminio, hierro y zinc) registraron un incremento medio de los precios de alrededor del 250% en el período 2001-2007, en tanto que el precio de los productos energéticos (gas, petróleo y carbón) subió un 100% y el de los agrícolas (maíz, soja, azúcar y café) aumentó un 60%. Estas alzas permitieron que Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y la República Bolivariana de Venezuela vieran incrementadas en más de 150% sus exportaciones en 2001-2006, mientras que las reservas internacionales de Argentina, Brasil y la República Bolivariana de Venezuela se expandieron más de un 120% en el período, y las de México y Perú cerca del 80%. Pese a que una

situación como la descrita puede provocar una marcada apreciación de las monedas, como ha ocurrido en los casos de Brasil, Chile y Colombia, lo que afecta su competitividad externa, el auge de la demanda mundial de materias primas y la fase positiva de la economía global no durarán eternamente. Y si las ilusiones de rápidos cambios estructurales en las economías de estos países se evaporan, como al parecer ha empezado a pasar en Bolivia, ¿qué podría ocurrir, sobre todo si se produce una recesión, aunque sea moderada, a nivel internacional? Una de las posibilidades que aun quedan es la fuerte aceleración de un proceso de integración regional capaz de crear nuevas sinergias económicas que faciliten una inserción de la región en la economía mundial que sea más benévola y permita reequilibrar las tensiones sociales y políticas internas. En este sentido, las tensiones recientes que se han dado en el ámbito de la Comunidad Andina podrían convertirse, paradójicamente, en un factor que favorezca la integración por el hecho de acercar a Ecuador, Perú y la República Bolivariana de Venezuela a un proceso de integración sudamericana.

De hecho, la aparición de China y la India en el escenario global en los últimos años ha dificultado notablemente la competitividad y la adición de valor a la producción local de países como Argentina, Brasil y México. La estrategia extremadamente eficaz de inserción global de China e India en las áreas industrial y de servicios, respectivamente, basada en sus inmensas reservas de mano de obra bien calificada a precios muy bajos y en el buen nivel de desarrollo tecnológico interno, ha dificultado la búsqueda de competitividad en esas amplias esferas de países grandes de la periferia, como Brasil y México entre varios otros. Las oportunidades restantes están vinculadas a la elección de nichos y focos y la adopción de políticas de desarrollo compatibles, que se vuelven imperativas.

La economía ha dejado definitivamente de ser de alcance nacional para convertirse en global. Gracias a su movilidad, las empresas están en condiciones de enfrentar antagónicamente a los Estados entre sí y debilitarlos, pero esta estrategia tiene un alto costo en términos de las crecientes restricciones que impone a la autonomía nacional. Para la mayoría de estos países, con las escasas excepciones de China y la India, debido a la inmensa escala de operaciones que les permite aplicar una estrategia propia de inserción global, la única manera que tienen los Estados de reaccionar a esa pérdida cada vez mayor es entender las reglas del juego de las grandes empresas e imitarlo. Esto solo se puede lograr mediante una cooperación entre países que adquiera masa crítica, lo que exige una progresiva disolución de la unidad “natural” entre Estado

y nación. Sin embargo, la política, que define la legitimidad del poder democrático, sigue siendo eminentemente territorial y, por ende, de carácter nacional, lo que su vez influye en las relaciones internacionales de cooperación.

En el caso de América Latina, aún no se ha iniciado un proceso serio de adopción de una estrategia transnacional de cooperación. Los bloques regionales que la integran nunca han pasado de ser caricaturas limitadas a un acuerdo comercial. En el ámbito del Mercosur, el bloque regional en el que se han registrado mejores resultados, el comercio entre países aumentó de 4.000 millones de dólares en 1990 a 20.000 millones en 1999, pero se vio enfrentado a una profunda crisis en el trienio 2000-2002 debido a las sucesivas turbulencias cambiarias en Argentina y Brasil. Cerca del 60% de su volumen de comercio correspondía a operaciones realizadas en el marco de la matriz intraindustrial de las grandes empresas transnacionales, que apostaban a una ampliación del mercado regional y apuntaban a aprovechar las sinergias implícitas en la especialización y complementación dentro del bloque. Esto presuponía el mantenimiento de precios relativos estables, lo que se perdió con la turbulencia cambiaria. Luego de un período de crisis, el Mercosur ha retomado su posición anterior, pero con el predominio de un “antiguo” patrón de intercambio basado en “especialidades”, que puede hasta permitir un relativo éxito comercial, pero reduce su vitalidad como nuevo proyecto político regional. De todos modos, el Mercosur en su formato original es ya demasiado pequeño para tener mayor relevancia como participante en las negociaciones globales.

Sin embargo, la aplicación de un enfoque regional que abarque toda América del Sur, región de pocos e importantes países con múltiples fronteras, permite sinergias, repartición de costos y aprovechamiento de nuevas posibilidades e instrumentos capaces de fortalecer la influencia política de los países sudamericanos en el escenario global. Todo esto ofrece nuevos recursos de poder en el ámbito nacional, pues el juego de muchos niveles de la política supranacional coloca a quienes participan en ella en una posición de superioridad en el frente interno. Los mayores desafíos están vinculados entonces a la asunción de responsabilidades regionales en relación con la pobreza y la exclusión, y sus complejas consecuencias en lo que respecta a la legitimidad democrática de la nueva lógica.

El cambio de perspectiva propuesto apunta a explotar un nuevo espacio transnacional de acción y poder en un mundo de fronteras permeables, de tal modo que un país de la región pueda, dentro de ciertos

límites, intervenir en la política interna de otro, con una reciprocidad garantizada por reglas comunes preestablecidas. Este nuevo orden político y jurídico tendría que ser entendido como una nueva forma de unión institucional entre el Estado y la sociedad civil y podría convertirse en una fuente de nuevas legitimaciones, incluso para la adopción de medidas conjuntas ante amenazas consideradas comunes (delincuencia organizada, terrorismo, narcotráfico y otros), aplicando un conjunto de mínima moralía en beneficio de todos, lo que exige una amplia legitimación democrática que dé respuesta a una política externa supranacional definida por los intereses de la región.

En América del Sur, los puntos de convergencia regional podrían ser por lo menos los cinco siguientes: i) desarrollo de un plan de crecimiento autosustentado para la región amazónica; ii) trazado de una ruta eficiente de conexión entre el Pacífico y el Atlántico; iii) adopción de un acuerdo energético de amplias proporciones; iv) concertación de un acuerdo sobre preservación del agua dulce y de los recursos ambientales, y v) aplicación de criterios económicos para la consolidación de cadenas productivas globales.

La región amazónica es un sistema ecológico cuya cuenca abarca varios países y que sólo puede manejarse en forma satisfactoria si se articula en un esquema transnacional regional. La región representa el 44% del territorio sudamericano y se extiende a ocho países. Sus ecosistemas, alojados en un área que contiene el 50% de las selvas tropicales mundiales y una de las mayores reservas de agua dulce del mundo, constituyen un activo global de primordial importancia estratégica desde el punto de vista ambiental y de las reservas naturales. El mayor desafío que se plantea en este contexto es promover el desarrollo de la región en su conjunto, sin desatender la preservación del medio ambiente y la utilización racional de los recursos.

En cuanto a las oportunidades abiertas por las rutas de integración bioceánica, el volumen de carga transportable ha aumentado en la región, sobre todo entre las nuevas fronteras del norte y centro-oeste de Brasil, en tanto que las salidas al Pacífico pasan a ser alternativas para reducir el costo de las exportaciones, en especial las destinadas a Asia. Para ello, los gobiernos y las empresas deberían ejecutar proyectos que hagan posible sustanciales ahorros por concepto de flete y dinamización de la interacción económica entre los países. Las medidas que se tomen en esta esfera estarían estrechamente vinculadas a puntos sensibles de antiguas tensiones sudamericanas, como la salida al mar de Bolivia y el conflicto

entre Chile y Perú, que podrían ser considerados desde un nuevo ángulo; asimismo, se podría garantizar a Bolivia la captación de beneficios por concesión de “derecho de paso”.

Por último, en lo que se refiere a la integración de la matriz energética sudamericana, el potencial hidráulico, las reservas de petróleo y gas y el manejo de la biomasa son complementarios en varios casos, y pueden ser objeto de amplias negociaciones destinadas a realzar la autonomía energética y la reducción del costo de la energía en la región. Son ejemplos de ello el gas boliviano, el petróleo venezolano, el potencial hidráulico brasileño y la posición estratégica paraguaya en la Cuenca del Plata, además de las inmensas posibilidades del etanol y del biodiesel a partir de la tecnología brasileña y sus rendimientos de escala.

Siempre y cuando se garantice el control adecuado de los impactos ambientales y sociales, estos ejes permitirán maximizar alternativas estratégicas y oportunidades importantes para el sector privado. Entre otras razones porque, dentro de la escasez de los actuales presupuestos, es la iniciativa privada —inducida y regulada por el Estado— la que tendrá que proveer recursos para invertir en proyectos que tengan lógica sinérgica y retornos adecuados. Por otra parte, dado que estos ejes externos inducen nuevos elementos de racionalidad supranacional con negociaciones que ofrecen ventajas a las partes involucradas, pueden también funcionar como factor de mitigación de un sinnúmero de tensiones locales y nacionales de difícil manejo político.

Avanzar por los caminos de la integración sudamericana plantea, sin duda, inmensas dificultades, pero puede ofrecer una importante alternativa que permita encarar los dilemas del crecimiento de América Latina ante al proceso de globalización actual y prevenir crisis endógenas de naturaleza política y social.

Comentario

Nicolás Eyzaguirre

En atención al escaso tiempo, voy a evitar los prolegómenos formales y saludo a todos y agradezco a todos.

Debo decir que estoy en un 90% de acuerdo con lo dicho por el Profesor Hausmann, pero que también tengo dudas. Si me dedico a hablar sobre el 90% con el que estoy de acuerdo, voy a repetir lo que él dijo; por lo tanto, me voy a concentrar en la parte de las dudas para que este comentario sea algo más ameno. Pero para empezar quiero rescatar dos ideas fuerza que recorren el documento y con las que coincido plenamente.

En primer lugar, el cambio estructural no es espontáneo, por lo que indudablemente la sola persecución del lucro privado no conduce a nuestra economía a un cambio estructural. Por lo tanto, la labor del Estado en este sentido es no solo necesaria, sino indispensable.

Como un corolario de lo anterior, punto también planteado por Ricardo Hausmann en su presentación, el enfoque ortodoxo que representa el Consenso de Washington, en el que se atribuye al Estado las funciones de manejar la macroeconomía, abrir los mercados y garantizar los derechos de propiedad, es claramente una visión reduccionista de la labor del Estado y, en la medida en que sigamos limitados a esa visión reduccionista, vamos a seguir alejados de las economías industriales en lugar de converger con ellas.

Ese es el sustrato del pensamiento que nos expone Ricardo y de eso tengo total y plena coincidencia. Es más, a los chilenos nos muestran muchas veces, y no de manera desinteresada, como los fieles seguidores del Consenso de Washington. Eso es absolutamente falso; hay pruebas fehacientes de que en un conjunto de temas no menores, entre ellas el manejo macroeconómico, entre otras cosas, la cuenta de capitales, hemos mostrado rasgos de heterodoxia muy importantes. Pero un hecho menos conocido, sobre lo cual se ha estado trabajando de modo silencioso y, últimamente, de modo más abierto, es que a partir de la reconquista de

la democracia se ha reconstituido todo el aparato estatal de apoyo a la transformación productiva. Cuando me correspondió ser Ministro de Finanzas, este proceso siguió un curso institucionalizado de reflexión y de modificación del aparato del Estado, que se tradujo en leyes y proyectos de ley que actualmente están siendo considerados en el Congreso.

De acuerdo con nuestro enfoque, es importante saber en qué vamos a centrar la atención y en ese sentido consideramos que ha llegado el momento de que el Estado comience a ser selectivo, porque ya no puede limitarse a la neutralidad, por los mismos motivos que indica Ricardo. No obstante, el matiz que quiero añadir, y solamente lo voy a poner en términos extremos, para resaltar el argumento es el siguiente: una interpretación mecánica de lo dicho por Ricardo podría llevarnos a concluir que lo único que se requiere es observar cuáles son los productos que exportan los países ricos y desplegar un conjunto de políticas públicas para comenzar a exportarlos. Utilizando su símil, estaríamos en la parte baja de los árboles, por lo que tendríamos que trepar mucho y creceríamos mucho hacia delante.

Pero la pregunta obvia que se plantea en este contexto es la siguiente: ¿tendremos alguna posibilidad de ser competitivos en estas ramas de producción, es decir, ser buenos trepadores de árboles? ¿No es necesario comparar las exportaciones de los países ricos y la demanda potencial mundial con las posibilidades de ser eficientes en función de los costos en la generación de los bienes y servicios pertinentes?

Antes de detenerme en ese cruce, permítanme presentar un par de conceptos complementarios. A nosotros nos interesa mucho considerar el problema no solo en el contexto de los productos, sino en el de los procesos políticos y de los procesos de “adquisición del capital social”. Y si bien es cierto se han producido los avances que documenta Ricardo, América Latina sigue mostrando un retraso verdaderamente vergonzoso respecto de los países industriales en lo que respecta al desarrollo de capital social.

En otros términos, se podría decir que aquí no solo hay un problema de distancia entre los árboles, sino también que mientras probablemente Malasia, Tailandia y otros países, desde luego los de Europa oriental y todas las Repúblicas Bálticas, tienen monos ágiles y saltarines, acá en general tenemos orangutanes fofos y rentistas. Sobre esto han escrito mucho De Ferrantis y el mismo Guillermo Perry, quienes concuerdan en que la brecha histórica que hemos tenido en la formación de capital humano es realmente notable. Mientras las colonias del nuevo mundo, entre otras

Australia y Nueva Zelanda, así como Canadá y Estados Unidos, llegaron a registrar niveles de alfabetización de un 80% a mediados del siglo XIX, cuando su ingreso per cápita fluctuaba entre 1.500 y 2.000 dólares, los países latinoamericanos más adelantados en este sentido (Uruguay, Argentina y Chile) solo alcanzaron esos niveles de alfabetización cuando su poder adquisitivo equivalente fluctuaba entre 3.500 y 4.500 dólares, es decir, cuando este equivalía al doble y noventa años después.

El sufragio universal, basado en el reconocimiento del derecho a voto de las mujeres y no solamente de los hombres que tenían hacienda o que fueran letrados, se produjo en América Latina setenta años después que en los países mencionados, que fueron conquistados prácticamente al mismo tiempo por los países europeos.

Eso no puede dejar de hacernos reflexionar. Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, México y Nueva Zelanda tenían en 1820 un nivel de ingreso relativamente similar. En cambio, actualmente la diferencia es abrumadora, sobre todo con Canadá.

Como también nos decía ayer José Antonio Ocampo, quizás no tuvimos un Hamilton, ¿pero se puede atribuir a la falta de políticas de orientación sobre qué producir en comparación con otros países lo que explica la diferencia o lo que pasa es que hemos sido completamente capturados por una elite que no ha generado capital social?

¿Por qué nos demoramos noventa años más en generar los niveles educativos? Si hoy día ustedes corren una regresión y miran cuánto gasta el Estado por habitante en edad escolar y ponen a todos los países que son desarrollados o que son "*fast growers*" como China, Malasia, Letonia, Lituania, etc., verán que en comparación con todos estos países, sin excepción, corregido por nivel de ingreso, gastamos menos de lo que debiéramos gastar en educación. El promedio de gasto por estudiante en los países de la OCDE es de más de 7.000 dólares por estudiante (en dólares PPA). Chile, que es uno de los que más gasta, gasta 2.700 dólares por alumno.

En materia de gasto en investigación y desarrollo, tanto público como privado, también estamos por debajo de toda línea de regresión controlada por el nivel de ingreso; la única excepción en este caso sería Brasil que sí tiene un mayor gasto público en investigación y desarrollo.

Analicemos lo que han hecho los países asiáticos o los que han logrado ir a cierto espacio del bosque que nos mostraba Ricardo, donde las exportaciones se parecen más a las de los países ricos. Veamos en los

últimos 25 años cuánto han gastado esos países en infraestructura y lo que han asignado a los mismos fines los países de América Latina. Esto también nos revela una diferencia abrumadora.

Por lo tanto, nuestros Estados han sido ineficaces, no porque no hayan tenido suficiente “proteccionismo en el espacio del producto”, sino porque no han contribuido a que los monos desarrollen una musculatura consistente en *cápital humano, capacidad científica, conocimiento técnico, infraestructura y *cápital social** en general, que nos permita ser más “saltarines”.

Uno de los factores que ilustra más claramente lo que digo es que en América Latina la presión tributaria directa no supera los 5 puntos porcentuales del producto, mientras en los países de la OCDE excede los 15 puntos.

Aquí hay un problema sociopolítico muy importante, que se resume en que una elite, que se apropió de los recursos naturales, de la riqueza minera y de la tierra; que se adueñó posteriormente de la educación como bien exclusivo, para sí misma, no distribuyó el *cápital social* y, por lo tanto, lo que tenemos son unos “monitos fofos” incapaces de moverse por el bosque.

Estoy completamente de acuerdo con Ricardo Hausmann en cuanto a la necesidad de redefinir la estrategia de desarrollo y, sobre todo, de desarrollar un nuevo contrato social, para tener un Estado que sea capaz de encabezar el proceso de transformación productiva.

Lo que Ricardo llama “fallas de coordinación”, en Chile lo hemos racionalizado de manera muy sistemática, aunque no puedo entrar en detalles porque me extendería demasiado. Solo voy a mencionar entonces las grandes fallas de mercado que se observan en el proceso de transformación productiva:

En primer lugar, se encuentran los problemas de “apropiabilidad” que, entre otros ámbitos, se observan en las ciencias, por el hecho de que es fundamental tener conocimientos científicos para poder adquirir la cadena de tecnología que conduce a la transformación productiva. El conocimiento científico no es “apropiable”, porque está muy alejado del producto final y, por lo tanto, su adquisición tiene que ser subsidiada por el Estado.

La segunda serie de problemas son los relacionados con la asimetría en materia de información. En nuestros países hay menores brechas de productividad entre una empresa cercana a la frontera, que a la larga comienza a exportar, y las mejores empresas a nivel internacional, que la existente entre esa misma empresa y otra de la misma rama de actividad en el mismo mercado interno.

Hay enormes problemas de heterogeneidad estructural, es decir, diferencias internas, en el aparato productivo, cuya superación se dificulta debido a los problemas de asimetría de información, también muy grandes. Cuando una empresa pequeña que quiere actualizarse se relaciona con un proveedor de tecnología, no es lo mismo que comprar papas o tomates: hay tremendos problemas de asimetría de información, por lo que la transferencia tecnológica no se produce espontáneamente. Por eso hay que crear instituciones como las existentes en Australia, por ejemplo, los *trusted brokers*, (expresión que se podría traducir como “intermediarios de confianza”), que facilitan la extensión de la tecnología.

Otro problema gravísimo que conduce a fallas de mercado es el que se deriva del carácter intangible de ciertos activos, “*soft assets*” que en su mayor parte son imprescindibles para elevar la productividad y cuya adquisición se dificulta por el hecho de no poder ser objetos de garantías. Esto se aplica por igual al estudio de medicina, como a la adquisición de capacidad de gestión, los programas de computación necesarios para una pyme y muchos otros casos. Un banco no presta dinero con estos fines, por lo que es fundamental una activa participación del Estado, que hace posibles las economías de red. Para un país no da lo mismo cien médicos que mil, no da lo mismo tener mil personas con conexión a Internet que cien mil, porque el valor de la red crece cuanto más personas se integran a ella.

En relación con esto, hemos tratado de establecer claramente en qué puede intervenir el Estado para cubrir falencias del sector privado. ¿Significa eso que desconocemos el espacio de los productos, el “qué producir” que enfatiza tanto Ricardo? No. ¿Significa eso que vamos a renunciar a la selectividad? No. Yo estoy de acuerdo con Ricardo que hay que ejercer selectividad. Ahora, como él bien lo señala en su trabajo, el gran problema con la selectividad es evitar la captura. Y el gran desafío es cómo construimos una institucionalidad en que los movimientos en el espacio de los productos, —esto es, hacia donde nos moveremos— sean efectivamente hacia donde hay valor estratégico para el país y no sea el resultado de la presión del sector que tiene más fuerza para llegar al ministerio respectivo, o al parlamento respectivo.

Además hay una cosa que también plantea Ricardo que es fundamental, y es que el Estado tiene que ordenar la oferta de bienes públicos, porque estos últimos no son todos neutrales. Entonces ¿la ordena de acuerdo a los “*stakeholders*” que ya están constituidos como tales —por lo tanto, seguimos haciendo más de lo mismo—, o la ordena en torno

a un proyecto estratégico? Nosotros estamos viendo qué hacemos, cuáles van a ser las actividades con más potencial, no según lo que nos dicen los incumbentes —ahí cada uno dirá que va a ser su sector—, sino que a través de consultorías internacionales transparentes que nos ayudan a cruzar la información sobre los sectores más dinámicos en el comercio mundial (los árboles altos de Ricardo) con cuáles son nuestras capacidades presentes y potenciales de desarrollo (trepar dichos árboles).

En ese ejercicio, nos hemos encontrado con un mapa estratégico que estamos desarrollando que no solo tiene recursos naturales, sino que tiene cosas muy distintas como los servicios financieros, donde realmente hay mucho valor agregado porque tiene que ver con el capital humano, así como el llamado “*offshoring*”, que es la venta de servicios a distancia.

El gran desafío con que nos hemos encontrado, —estamos trabajando sobre eso—, es cómo lograr la organización del Estado para evitar tres grandes problemas: la inconsistencia dinámica, porque todos estos procesos de transformación productiva son de larga maduración y, como ustedes saben, a los gobiernos en general les gusta reelegirse, y por tanto, tienden a invertir con una mirada corta; por lo tanto hay que generar una institucionalidad que incentive el Estado y procure los fondos necesarios para hacer este proceso de transformación productiva.

En segundo lugar, hay serios problemas de coordinación al interior del Estado, problemas de agencia: el principal y la agencia están generalmente desconectados y las agencias hacen lo que quieren y no lo que deben o lo que indica su mandato. Tercero, existen severos problemas de captura porque las agencias están más cercanas a los “*stakeholders*” y estos generalmente tratan de lograr subsidios inframarginales o, lo que es lo mismo, subsidios donde no hay diferencias entre beneficio social y beneficio privado.

Estoy consciente de que nos hemos llenado de conceptos densos; por eso los invito a que junto al excelente trabajo de Ricardo puedan mirar las cosas que se están publicando en www.consejodeinnovacion.cl, porque estamos en la misma tesitura. Pero a nosotros nos preocupa por sobre todo el tema de la organización institucional —más que adivinar los árboles— porque esto también pasa por los procesos políticos, por cómo lograr que estos nuevos árboles que todavía no tienen “*constituency*” logren penetrar las políticas públicas y que no terminemos nuevamente capturados por intereses particulares en nombre, esta vez, de los árboles altos.

Comentario

Gert Rosenthal

Para comenzar, quiero aclarar que estoy aquí a título personal, no como Canciller de Guatemala, y desde ya les pido disculpas porque voy a improvisar un poquito.

A mí me parece muy bien la perspectiva de largo plazo que Ricardo Hausmann aporte en sus comentarios y creo que José Antonio Ocampo ha puesto la vara muy alta en su examen del desarrollo de América Latina durante un período muy prolongado.

También condimento la visión a largo plazo con la presencia de muchos colegas en esta sala con los que, para bien o para mal, hemos tenido el privilegio de vivir juntos los cambios que esta región ha experimentado a lo largo de cuarenta años.

Considero que el punto de partida del texto de Ricardo Hausmann, lo que más nos aflige a todos, es que, en el fondo, América Latina como región y la mayoría de los países considerados individualmente, no muestren un buen desempeño en el escenario internacional, sobre todo si los comparamos con el sudeste de Asia, subregión en la que lo que nosotros consideramos tasas espectaculares de crecimiento se considerarían poco menos que indicios de una recesión. Por eso, lo primero que se podría decir es que algo anda mal.

Lo segundo que llama la atención es que llevamos cincuenta años de vivencias, de procesos cápitalizables sin excepción, lo que nos llevaría a pensar que los economistas estamos mucho más capacitados que hace medio siglo para determinar qué nos falta, cuál es el obstáculo, por qué América Latina como región y por qué la mayoría de los países no logran un mejor desempeño a largo plazo.

Yo diría que también en este sentido Ricardo Hausmann ofrece algunas pistas, parciales, incompletas, pero pistas al fin y al cabo. Observo cuatro grandes rasgos en lo ocurrido en los últimos cincuenta años, que considero útil recordar como trasfondo de sus principales comentarios.

El primero es que, para aquellos de nosotros que hemos participado en muchísimos eventos como el presente a lo largo de los años, hay una serie de constantes en el debate y también aparecen temas nuevos.

Una de las constantes es la que se refiere a la relación entre el Estado y el mercado, que siempre ha estado presente; de hecho, es algo sobre lo que nunca terminamos de ponernos de acuerdo y, aunque de manera más implícita que explícita, aparece muy en el centro del planteamiento de Hausmann.

En segundo lugar, hemos atravesado por períodos de crisis y de relativa bonanza, pero cuando observamos el desempeño a largo plazo de la región, vemos que empalidece en contraste con el de otras regiones del mundo.

En tercer lugar, también hemos pasado de períodos de cierta certeza en lo que estamos haciendo como economistas (José Antonio Ocampo lo califica de “mesianismo”) a períodos de gran perplejidad. Hubo momentos en estos cincuenta años en que, colectivamente, había un consenso entre los economistas sobre lo que se debía hacer para lograr un mejor desempeño mientras en otros surgieron dudas, surgieron debates. Esta era la situación característica a mediados de 1985, aquí en esta institución, donde realmente la perplejidad cundía sobre cuál debía ser el siguiente paso.

Todavía había defensores de la vieja línea; había un debate muy intenso que Enrique Iglesias recordará muy bien. Hoy se manifiesta una sospecha de que estamos entrando de nuevo a un período de cierta perplejidad. Por lo pronto, en el ámbito académico, y hay que decir que el trabajo de Ricardo Hausmann denota una cierta perplejidad, porque en el fondo nos preguntamos cuáles son las relaciones de causalidad entre algunos determinantes y el crecimiento.

Pero algo similar está ocurriendo también fuera del medio académico, por este discurso un poco nostálgico que nos llega de algunos países, en el que se cuestiona todo lo que se relaciona con el modelo vigente o con la certeza intelectual de cómo se hace el desarrollo económico a partir de 1990.

Hay un último dato que es obvio y todos entendemos, pero a lo mejor no lo codificamos debidamente en nuestras propuestas. Se trata de los drásticos cambios que se han dado en el funcionamiento de la economía internacional y en el proceso de globalización; en la reducción en los márgenes de maniobra de la política económica que supone funcionar en una economía globalizada.

De allí lo relativamente utópico que suenan algunos de los planteamientos más radicales que se oponen al paradigma en boga en los años noventa. En el contexto actual, son planteamientos que, a lo mejor, hubieran sido más atendibles en los años sesenta y setenta, pero que hoy chocan con una realidad que probablemente vaya más allá de lo que quienes denuncian el modelo o el paradigma neoliberal están dispuestos a reconocer.

En todo caso, ese es el trasfondo y en este caso, por enésima vez, volvemos a preguntarnos por qué América Latina no muestra un mejor desempeño.

La respuesta que nos ofrece Ricardo Hausmann a esta interrogante es muy novedosa, porque incorpora muchas variables sugestivas. Al igual que Nicolás Eyzaguirre, concuerdo plenamente con su respuesta, pero a la vez considero que quedan lagunas y quiero hablar de algunas de ellas. Hay que decir que esa respuesta solo cubre la mitad de la ecuación del crecimiento y falta la otra mitad: cómo lograr un crecimiento más inclusivo; cómo atender la distribución del ingreso, a menos que creamos que la política económica se puede hacer cargo simultáneamente del crecimiento y de la equidad, es decir lo que sosteníamos en esta casa en los años noventa. Evidentemente hay algunas contradicciones en materia de política económica: lograr crecimiento económico me parece fundamental, pero no es suficiente para lograr los objetivos integrales del desarrollo.

El desarrollo económico, como todos sabemos, es un fenómeno sumamente complejo y no admite explicaciones que se limiten a pocas variables. A este respecto, quisiera recoger algunos de los elementos que, al menos en Centroamérica, son igualmente o más importantes que las variables que recoge Ricardo Hausmann en su ponencia como factores explicativos del deficiente crecimiento económico. Una dimensión muy conocida en esta casa es la referida a los factores estructurales, aunque reconozco que se podrían incorporar en la caracterización del bosque que nos hizo Ricardo.

En segundo lugar se encuentran los factores institucionales. En este contexto, se podría pensar que el mal desempeño de la mayoría de los países centroamericanos hoy por hoy obedece más a la debilidad de las instituciones y organizaciones que a cualquier otro fenómeno. Como eso se escapa un tanto del ámbito de los economistas, son temas que hay que compartir con profesionales de otras áreas, pero lo fundamental es que

simplemente no contamos con instituciones sólidas que sirvan de base a un proceso de crecimiento de largo plazo. En este ámbito hay falencias muy graves.

En tercer lugar, hay un creciente número de publicaciones dedicadas a los temas de los valores y la cultura y la influencia que ejerce la cultura en los valores. Esto resulta un poco irritante, porque si se lee al menos parte de esa literatura se llega a la conclusión de que hay que asimilar ciertos valores cristianos occidentales para poder ser exitoso en materia de crecimiento económico. Aunque dudo que eso sea cierto, es indudable que los valores son importantes en materia de crecimiento económico.

Un cuarto fenómeno poco estudiado por los economistas, que a mi juicio requiere más atención y que Nicolás Eyzaguirre mencionó al pasar, es el carácter de la empresa latinoamericana, un tema cada vez más inquietante en el ámbito centroamericano.

Nosotros en Centroamérica estamos impulsando el desarrollo en torno a la creación de un número muy limitado de empresas muy grandes, de empresas que funcionan inicialmente como holdings, muy diversificadas, que incorporan tecnología y técnicas de gestión modernas.

Un análisis serio del accionar de las empresas transnacionales que funcionan en el mundo nos demuestra que ejercen una influencia desproporcionada sobre las formas de hacer política económica y política pública, al punto que me cuesta hablar sobre la relación público-privada. Necesito entender un poco más de qué tipo de sector privado estamos hablando, qué características tiene, a qué tipo de empresas nos referimos y si hay algo que la política pública en sí puede hacer para democratizar y no solo modernizar el componente privado de la ecuación.

Por último, hay un elemento que creo que no figura en el bosque descrito por Ricardo y es el hecho de que en el desarrollo económico aparecen con mucha frecuencia factores totalmente aleatorios que no admiten explicación alguna, o que al menos no responden a ninguna relación de causalidad. Por ejemplo, una ciudadana del país A se va a vivir al país B, se casa con un ciudadano de ese país y luego regresa al suyo; el marido no sabe qué hacer con su vida e incorpora en el país A una tecnología aprendida en el país B y, de repente, el país A se vuelve competidor en el mercado correspondiente por una circunstancia que no tiene que ver con nada, excepto con que la señora se fue de su país para casarse. Yo he vivido tres procesos de ese tipo en Centroamérica, en los que esta se convierte en exportadora por excelencia de productos que ni

en la imaginación más febril se le hubiera ocurrido producir a alguien que se dedique al negocio de “elegir ganadores”. Son procesos que han ocurrido por circunstancias absolutamente fortuitas.

Termino diciendo que me parece muy sofisticado y muy provocativo el modelo presentado, que apunta en una dirección en la que creo que todos podemos coincidir.

Quiero ahora enfocar la pequeña matriz que usa Ricardo para clasificar las políticas en “de baja” y “de alta” dimensionalidad, dependiendo de que se trate de políticas horizontales o políticas aplicables a ramas específicas de actividad, lo que tal vez en la jerga de esta casa podríamos definir como “políticas micro” y “políticas meso”, pero referidas a determinadas ramas de actividad. Creo que todos podemos coincidir con Nicolás Eyzaguirre en que una estrategia que dependa exclusivamente del mercado (el cuadrante superior izquierdo de la matriz) no es suficiente. Esta casa siempre lo sostuvo, también en relación con otros factores y en distintos contextos, y lo volvimos a sostener en el apogeo del paradigma “neoliberal”; siempre dijimos que la transformación productiva requería más que señales del mercado.

Creo que eso sí lo aprendimos y creo que Ricardo nos da pistas para llevar esa idea a un enorme nivel de abstracción. Los aspectos de información, de transparencia, de cómo interactúan los agentes públicos y privados apuntan, a mi juicio, en la dirección correcta.

En síntesis, me parece muy sugestivo el planteamiento, que obedece plenamente al título de esta sesión. Si uno va a hablar de dilemas de América Latina en el proceso de globalización, el dilema número uno es cómo hacer crecer estas economías y Ricardo ha ofrecido parte de la respuesta, aunque no la totalidad. Lo que falta se encuentra en algunos de los temas tratados por Nicolás y otros que he mencionado muy brevemente en mi comentario.

Tema III
Las tensiones distributivas

*Determinantes y consecuencias de la
desigualdad en América Latina*

J. Humberto López

Guillermo Perry

Comentarios:

José Antonio Alonso

Oscar Altimir

Nora Lustig



Determinantes y consecuencias de la desigualdad en América Latina

J. Humberto López y Guillermo Perry¹

I. Introducción

Con un coeficiente de Gini medio de 0,52, América Latina es una de las dos regiones que muestra una mayor desigualdad, junto con el África subsahariana. Además del rechazo que despierta esta situación en los ciudadanos (según Latinobarómetro, en 2001 casi el 90% de la población de la región consideraba que la distribución del ingreso era injusta o muy injusta), hay contundentes razones económicas para que las autoridades responsables de formular las políticas se preocupen por esta situación.

En primer lugar, dado un cierto nivel de ingreso per cápita promedio, una mayor desigualdad supone también un mayor nivel de pobreza. A esta afirmación cualitativa se suma el hecho de que el impacto de la desigualdad en términos de pobreza es bastante fuerte desde un punto de vista cuantitativo. Una simulación simple, basada en una

¹ Los autores agradecen a María Fernanda González por su valiosa asistencia. Las opiniones expresadas en este documento son exclusivas de los autores y no reflejan necesariamente las del Banco Mundial, sus directores ejecutivos o los países que representan.

distribución logarítmica normal del ingreso per cápita,² permite pensar que si América Latina —con el nivel actual de ingreso medio per cápita— presentara grados de desigualdad similares a los de Europa, la tasa de pobreza (cantidad de pobres con una línea de pobreza de dos dólares de paridad de poder adquisitivo) sería más cercana a un 12% que al 25% que se estima actualmente.

En segundo término, una marcada desigualdad no solo se traduce en altos niveles de pobreza al nivel actual de ingresos, sino que también constituye una barrera que dificulta la reducción de esta pobreza. Hay varios estudios (Bourguignon, 2003; Ravallion, 1997 y 2004; López y Servén, 2006a; Perry y otros, 2006), que demuestran que la elasticidad al crecimiento de la reducción de la pobreza es menor en términos absolutos en países que presentan una acentuada desigualdad del ingreso. Lo anterior significa que en los países con niveles más altos de desigualdad se requiere una mayor tasa de crecimiento para lograr la misma reducción que en los países con menor desigualdad. En este caso, las diferencias entre países con elevada y baja desigualdad también son considerables. Los resultados del análisis de Ravallion (2004) indican que, dependiendo del coeficiente de Gini inicial del país, la elasticidad de la pobreza con respecto al crecimiento podría fluctuar entre cerca de -5 (en países con escasa desigualdad) y -0,5 (en países con elevada desigualdad). Por lo tanto, la elasticidad al crecimiento de la pobreza podría multiplicarse por 10 en virtud de una menor desigualdad. Más específicamente, en caso de que la desigualdad no varíe, un país como Brasil necesitaría crecer a un ritmo de alrededor de un 5% anual para reducir la pobreza en la misma proporción que podría hacerlo Polonia con un crecimiento de solo un 2% per cápita.

Un tercer motivo de inquietud ante una elevada desigualdad es el hecho de que, al parecer, los países en que esta es mayor suelen crecer menos (véanse, entre otros, Alesina y Rodrik, 1994; Perotti, 1996, López y Servén, 2006; Perry y otros, 2006). Aunque también hay estudios que demuestran que la desigualdad conduce a un crecimiento más acelerado (Li y Zou, 1998; Forbes, 2000) y estudios en los que se concluye que no

² Específicamente, para hacer esa simulación se ha supuesto que el ingreso per cápita presenta una distribución logarítmica normal (véase una descripción más detallada en López y Servén, 2006).

hay ninguna relación entre las dos variables (Barro, 2000), en general se trata de análisis centrados en las repercusiones a corto plazo de las variaciones de la desigualdad en el crecimiento.

Cabe preguntar qué razones se esgrimen en la literatura sobre el tema para explicar estas conclusiones. La literatura económica ofrece varias explicaciones posibles. En primer término, el argumento de economía política (Alesina y Rodrik, 1994) señala que en una economía con gran desigualdad el elector medio puede mostrar una tendencia a favorecer el aumento del gasto público y las transferencias con fines de redistribución y el alza de los impuestos (que supuestamente influyen negativamente en la acumulación de capital) para financiar más gastos. De acuerdo a otro enfoque, el de la "inestabilidad sociopolítica" (Alesina y Perotti, 1996), en las sociedades que muestran una marcada desigualdad hay incentivos que invitan a embarcarse en actividades ilegales, entre otras la delincuencia y la violencia. Por ejemplo, a partir de una amplia gama de tasas internacionales de homicidio y robo, Fajnzylber, Lederman y Loayza (2002) demuestran que en los países con un alto grado de desigualdad suelen presentar niveles más altos de delincuencia; en promedio, el aumento de un punto porcentual del coeficiente de Gini aumentaría la tasa de delincuencia un 1% a un 4%. Por último, hay argumentos económicos basados en la existencia de limitaciones crediticias (entre otros, Galor y Zeira, 1993), según los cuales esas limitaciones, unidas a la existencia de costos fijos e indivisibilidades pueden impedir que los más pobres inviertan en educación o capital físico.

Por consiguiente, además de los criterios de equidad hay contundentes razones económicas para inquietarse por la desigualdad. El presente artículo es un intento por contribuir al debate sobre el tema desde varios puntos de vista. En primer lugar, en la sección II se presenta un análisis de la situación actual de la desigualdad del ingreso en la región, se describe la evolución de la desigualdad en los últimos años y se examinan algunas de las limitaciones que presentan los indicadores estándar. En la sección III se pasa revista a las razones expuestas en las publicaciones sobre el tema para explicar los altos niveles de desigualdad en la región. En la sección IV se presenta una reflexión sobre los medios que conducen a que la desigualdad se traduzca en menores tasas de crecimiento, y se dan a conocer algunos nuevos resultados empíricos.

II. Desigualdad en América Latina

A. *La desigualdad del ingreso en América Latina*

Como se ha dicho, en América Latina el coeficiente de Gini medio es de 0,52,³ pero este promedio encubre grandes diferencias entre los países. De hecho, hay algunos países que presentan un coeficiente de Gini de aproximadamente 0,6; tal es el caso de Bolivia, Haití y Jamaica.⁴ En el extremo opuesto, se encuentran algunos países del Caribe como Trinidad y Tabago y Guyana, que presentan un coeficiente de Gini de 0,42, y la República Bolivariana de Venezuela y Uruguay, cuyos coeficientes se aproximan a un 0,45 (sección A del gráfico 1).

Cualquiera sea el criterio utilizado, la desigualdad del ingreso es muy acentuada. En el gráfico 1B se reproduce el anterior, pero complementado con el coeficiente de Gini de todos los países en desarrollo sobre los cuales se incluye información la base de datos del Banco Mundial PovcalNet.⁵ En esta sección del gráfico se indica que América Latina presenta los mayores niveles de desigualdad. Por ejemplo, el coeficiente Gini medio del África subsahariana es 0,47, y en otras regiones en desarrollo es mucho menor; fluctúa entre 0,34 en Europa y Asia central y 0,38 en Asia oriental y el Pacífico. También cabe destacar que el país con menor desigualdad de América Latina tiene un coeficiente de Gini superior al país desarrollado que presenta la mayor desigualdad (Portugal), en el que el coeficiente es inferior a 0,4.

Es cierto que estas estadísticas podrían presentar sesgos considerables. La mayor parte de las cifras correspondientes a América Latina se basan en datos sobre el ingreso, mientras que la mayor parte del resto del mundo se determinan con respecto al consumo.⁶ Esta salvedad es importante porque los índices de Gini calculados sobre la base del consumo tienden a ser notoriamente menores que los calculados en función del ingreso. De hecho, del *Informe sobre el desarrollo mundial: equidad y desarrollo* (Banco Mundial, 2006) se desprende que los coeficientes

³ La mediana del coeficiente es levemente superior, de 0,54.

⁴ Los datos sobre América Latina fueron proporcionados por Leo Gasparini, a quien agradecemos por su cortesía, y se basan en los estudios nacionales más recientes.

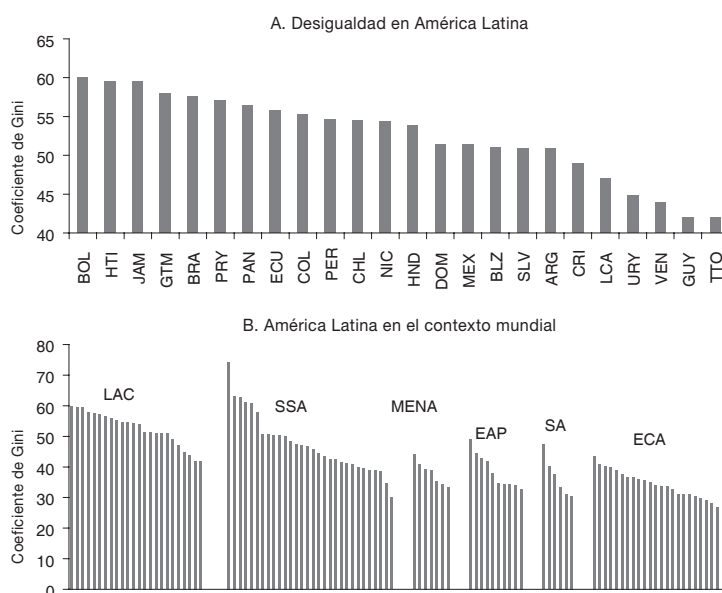
⁵ Véase PovcalNet [base de datos en línea] <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp>.

⁶ Las excepciones son los países desarrollados y unos pocos países en desarrollo (alrededor del 10%).

de Gini pueden divergir 10 puntos porcentuales según se calculen sobre la base del ingreso o del consumo. Por ejemplo, el coeficiente de Gini de Nicaragua basado en el ingreso es de alrededor de 0,54, mientras que el calculado con el consumo es de aproximadamente 0,42. De manera análoga, Perú registra un coeficiente de Gini algo menor a 0,55 respecto del ingreso e inferior a 0,45 con relación al consumo.

Sin embargo aunque en todos los países de la región se dieran estas diferencias, la única región que anotaría niveles de desigualdad superiores a los de América Latina sería el África subsahariana

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA: DESIGUALDAD SEGÚN COEFICIENTES DE GINI
(En porcentajes)



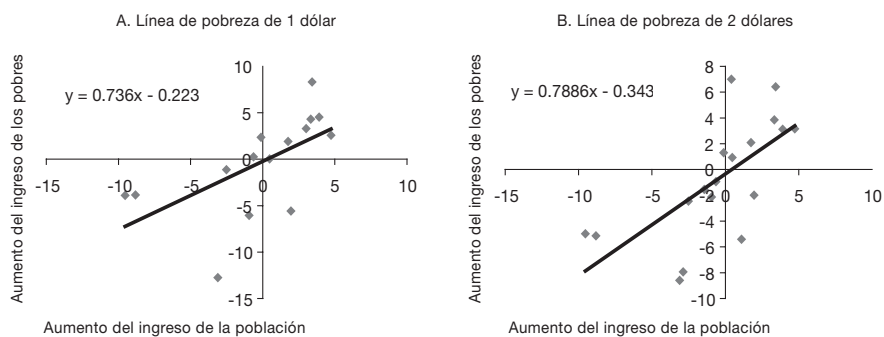
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Gasparini (2007) e información de Banco Mundial, PovcalNet [base de datos en línea] <http://research.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp>

B. La situación de los pobres en los últimos años desde el punto de vista del nivel de ingreso

Como se ha dicho, América Latina presenta una acentuada desigualdad en términos del ingreso, pero cabe preguntarse qué tendencias muestra su evolución reciente. Para responder a esta pregunta, en el

gráfico 2 se ilustra la tasa media de crecimiento del ingreso de los pobres y de la población en general. La parte A del gráfico se centra en la extrema pobreza (el segmento de la población con un ingreso inferior a un dólar por cápita por día), mientras la parte B se refiere a la pobreza moderada (el segmento de la población con un ingreso inferior a 2 dólares per cápita por día).⁷ Para trazar estos gráficos los autores se basaron en información proveniente de encuestas de hogares de 18 países. El período se inicia por lo general a comienzos de los años noventa (el año inicial medio de los 18 países es 1992) y concluye a comienzos de la presente década (el año final medio de los 18 países es 2002).

Gráfico 2
COMPARACIÓN DEL AUMENTO DEL INGRESO DE LOS POBRES
CON EL CRECIMIENTO



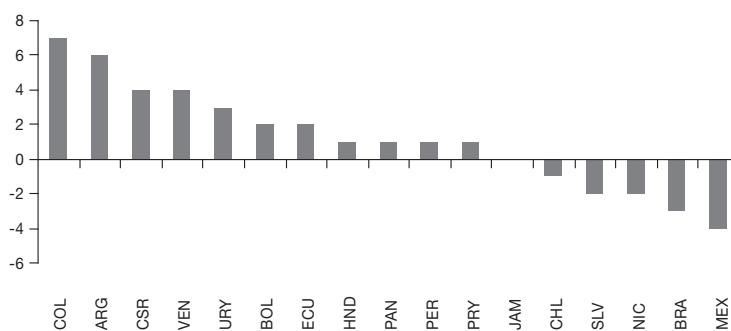
Fuente: Elaboración propia.

En los gráficos también se presenta la pendiente de la regresión. Cuando la pendiente que relaciona a las dos variables es igual a 1, indica que el ingreso promedio de los pobres ha ido aumentando al mismo ritmo que el del individuo promedio. En cambio, si la pendiente es menor (o mayor) que 1, indica que el ingreso de los pobres aumenta más lento (o más rápido) que el ingreso del individuo promedio y, por lo tanto, se puede decir que la desigualdad es creciente (o decreciente).

⁷ La línea de pobreza se expresa en todos los casos en dólares de Estados Unidos ajustados sobre la base de la paridad de poder adquisitivo.

El análisis de estos dos gráficos permite suponer que en los años noventa la población pobre de América Latina se vio menos beneficiada por el crecimiento que el individuo medio. El gráfico 2A tiene una pendiente de 0,74, mientras que la del gráfico 2B es levemente superior (0,78) pero también indica que el ingreso de los pobres se ha acrecentado proporcionalmente menos que el del resto de la población.⁸ Hay dos interpretaciones posibles de estas cifras. Por una parte, no hay mayor fundamento para decir que la población latinoamericana pobre no se vio beneficiada por el crecimiento de los años noventa. De hecho, salvo en un par de excepciones, el ingreso de los pobres se ha elevado cuando el ingreso promedio se ha incrementado y ha disminuido cuando el crecimiento se ha desacelerado. Sin embargo, las cifras permiten concluir que el crecimiento puede haberlos favorecido en menor medida que a los demás.

Gráfico 3
AMÉRICA LATINA: VARIACIÓN DEL COEFICIENTE DE GINI EN
LOS AÑOS NOVENTA
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Gasparini y otros (2007).

⁸ Es probable que haya importantes valores atípicos que influyan en estos resultados, pero un nuevo cálculo de las pendientes utilizando estimaciones robustas conduce a una reducción aún mayor: pendientes de 0,5 a 0,6 en el caso quienes perciben un ingreso de un dólar diario y de 0,6 a 0,7 en el de los que tienen un ingreso de dos dólares por día.

Las tendencias varían de un país a otro como lo indica la varianza en el gráfico 2. En particular, mientras en los años noventa el coeficiente de Gini se acentuó en aproximadamente dos tercios de los países (sobre todo en algunos de los países que antes mostraban menor desigualdad, entre otros Argentina y Costa Rica), también hay países que registraron un marcado descenso de la desigualdad. Uno de esos casos es el de Brasil, uno de los países con mayor desigualdad de la región, cuyo coeficiente de Gini disminuyó tres puntos porcentuales entre 1990 y 2003. México es el país que muestra la reducción más acentuada de la desigualdad en el período considerado, dado que entre 1992 y 2002 el coeficiente de Gini disminuyó cuatro puntos porcentuales.

C. La situación de los pobres en los últimos años desde el punto de vista de los precios

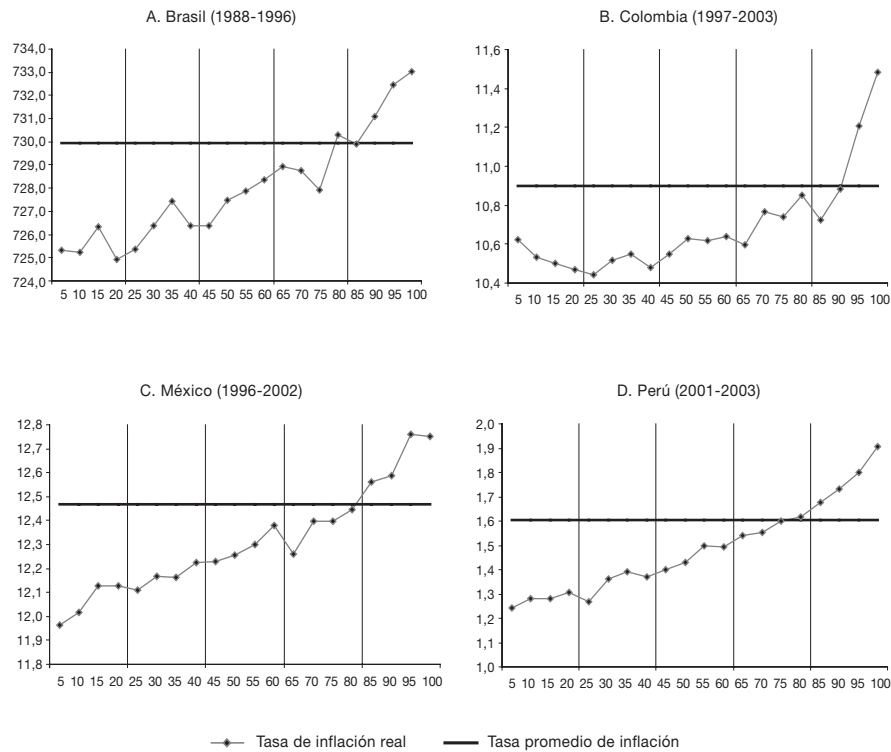
Cuando se calcula la evolución del ingreso de un determinado segmento de la publicación (como en el gráfico 2), hay que deflactar el ingreso nominal de cada persona, para lo que comúnmente se utiliza el índice de precios al consumidor u otro deflactor adecuado. Si todos los hogares de un país se vieran afectados por el mismo nivel de inflación, este paso no debería provocar ningún sesgo en el análisis.

Lo que ocurre en la realidad es que las canastas de bienes de las familias ricas y pobres difieren y las tasas de inflación que afectan a las dos pueden ser muy distintas. Goñi, López y Servén (2006) y Perry y otros (2006) demuestran que el empleo del índice de precios al consumidor agregado puede distorsionar notablemente las tendencias y políticas reales. En primer lugar, los tramos impositivos, las pensiones, las transferencias sociales y los salarios mínimos generalmente se indizan conforme al índice de precios al consumidor y el uso de un índice agregado inadecuado puede generar transferencias reales no previstas entre categorías de ingresos. A esto se suma la imagen de la evolución de la desigualdad, y por lo tanto de la pobreza, puede sufrir una grave distorsión si se supone que los deflatores son similares para todos los grupos de ingresos, ya sea porque se utilizan canastas nominales de bienes, no deflactadas, o deflatores agregados, lo que contamina la inferencia sobre la relación entre estas variables y el crecimiento o las políticas.

Para contribuir al análisis de estos temas, en el gráfico 4 se ilustra la tasa de inflación "real" registrada por los veintiles de la distribución de ingresos en Brasil (1998-1996), Colombia (1997-2003), México

(1996-2002) y Perú (2001-2003). Las estimaciones se basan en las canastas de consumo de distintos segmentos de la población y la evolución de los precios de los distintos bienes que las integran. En el gráfico también se incluye la tasa promedio de inflación (línea horizontal).⁹

Gráfico 4
INFLACIÓN ANUAL POR PERCENTIL



Fuente: E. Goñi, H. López y L. Servén, "Getting real about inequality. Evidence from Brazil, Colombia, Mexico, and Peru", *Policy Research Working Paper*, N° 3815, Washington, D.C., Banco Mundial, 2006.

⁹ Goñi, López y Servén (2006) demuestran que estos patrones persisten incluso después del ajuste del sesgo debido a los cambios de calidad de los productos y de recalculer los índices de Paasche para controlar los posibles efectos de sustitución.

El gráfico permite llegar a un par de conclusiones interesantes. Para empezar, las dos líneas se cruzan entre los percentiles 80 y 90, lo que indica que en la práctica la tasa consignada de inflación suele corresponder a la canasta de consumo del segmento muy rico de la población. Lo anterior significa que las tasas observadas de inflación ofrecen escasa información en aquellos casos en que el interés se centra en el bienestar de los pobres. En segundo término, la curva que mide la tasa de inflación de los veintiles de distribución sube en forma muy acentuada, lo que es un elemento positivo, ya que indica que en los períodos considerados la tasa de inflación que afectó a los pobres siempre ha sido inferior a la tasa promedio.¹⁰

Estos resultados tienen corolarios muy amplios. En primer término, la conclusión que se desprende del gráfico 2 podría exagerar la pérdida relativa de bienestar de la población latinoamericana pobre. Es cierto que el ingreso del resto de la población puede haber aumentado en forma más acelerada, pero las alzas de precios que la han afectado también han sido mayores. En segundo lugar, es posible que las inquietudes sobre las repercusiones negativas de las reformas en términos distributivos hayan sido exageradas. En tercer lugar, una deflación incorrecta puede distorsionar la relación entre distintas estrategias de crecimiento y sus efectos en lo que respecta a la pobreza.

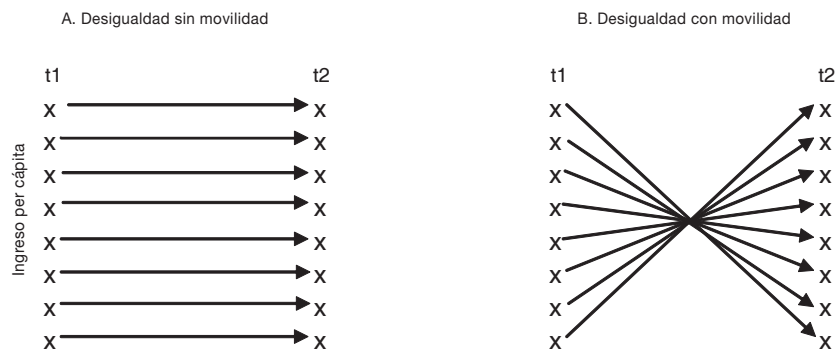
Las medidas de liberalización y las devaluaciones, entre otras, fueron concebidas, desde su formulación, con el fin de modificar los precios relativos de los bienes en la economía. Por eso, cuando se trata de determinar el efecto que tiene la liberalización del comercio en los pobres, no solo hay que indagar cómo ha influido en el ingreso real, sino también en las canastas de bienes que consumen. El proceso de liberalización en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en lo que respecta a la comercialización del maíz puede haberse traducido en una baja de los precios que redujo el ingreso de los productores de escasos recursos. Pero también hay que tener en cuenta que disminuyó el costo del maíz, un componente esencial de la canasta de consumo de los pobres. Por ende, el índice de precios al consumidor de esa parte de la población también descendió en relación con el del segmento más rico que, como se observó, se corresponde con el índice al consumidor a nivel nacional. De hecho, la situación de los pobres es mejor que lo que este indicaría.

¹⁰ El análisis de Goñi, López y Servén (2006) cubre nueve períodos y revela que hay un solo caso en que los precios influyen negativamente en la desigualdad nominal.

D. *Desigualdad y movilidad*

En las secciones anteriores se ha hecho referencia a las medidas actuales de desigualdad del ingreso, entre otras el coeficiente de Gini. Sin embargo, se podría decir que estas ofrecen una imagen muy limitada de la equidad de la distribución del ingreso. La desigualdad en términos de ingreso puede cuantificar diferencias de oportunidades (no deseables desde el punto de vista social), pero también recompensas a las diferencias en materia de esfuerzo y aversión al riesgo de los miembros de la sociedad (elementos deseables desde el punto de vista social). Además, la combinación de una desigualdad pronunciada e igualdad de oportunidades puede estimular el crecimiento, por el hecho de que podría dar a los individuos los incentivos necesarios para esforzarse, ser innovadores y correr riesgos, todo lo cual conduce a una aceleración del crecimiento. Por el contrario, una elevada desigualdad combinada con una escasa movilidad brinda pocos incentivos para trabajar. El nacer pobre, o rico, y tener pocas oportunidades de dejar de serlo, no impulsa a trabajar esforzadamente y correr riesgos. En otras palabras, los indicadores estándar de desigualdad del ingreso solo ofrecen una instantánea de un determinado momento y no permiten considerar las dinámicas que se manifiestan a lo largo de la vida; sin contar con información adicional es difícil llegar a cualquier conclusión sobre la conveniencia, desde el punto de vista del crecimiento, de combatir la desigualdad del ingreso.

Gráfico 5
DESIGUALDAD Y MOVILIDAD



Fuente: Elaboración propia.

Estos problemas de medición se ilustran en el gráfico 5, en ambas partes del gráfico se presenta una población hipotética organizada por ingreso per cápita en dos períodos (t1 y t2). Las flechas permiten seguir los casos individuales a lo largo del tiempo. En los dos casos la dispersión del ingreso (desigualdad del ingreso) es igual en los puntos t1 y t2, lo que significa que el coeficiente de Gini no varía entre ambos. Sin embargo, las imágenes de los gráficos 5A y 5B son muy distintas: el primero indica que los casos extremos no cambian de posición, mientras el segundo presenta una situación de considerable movilidad.

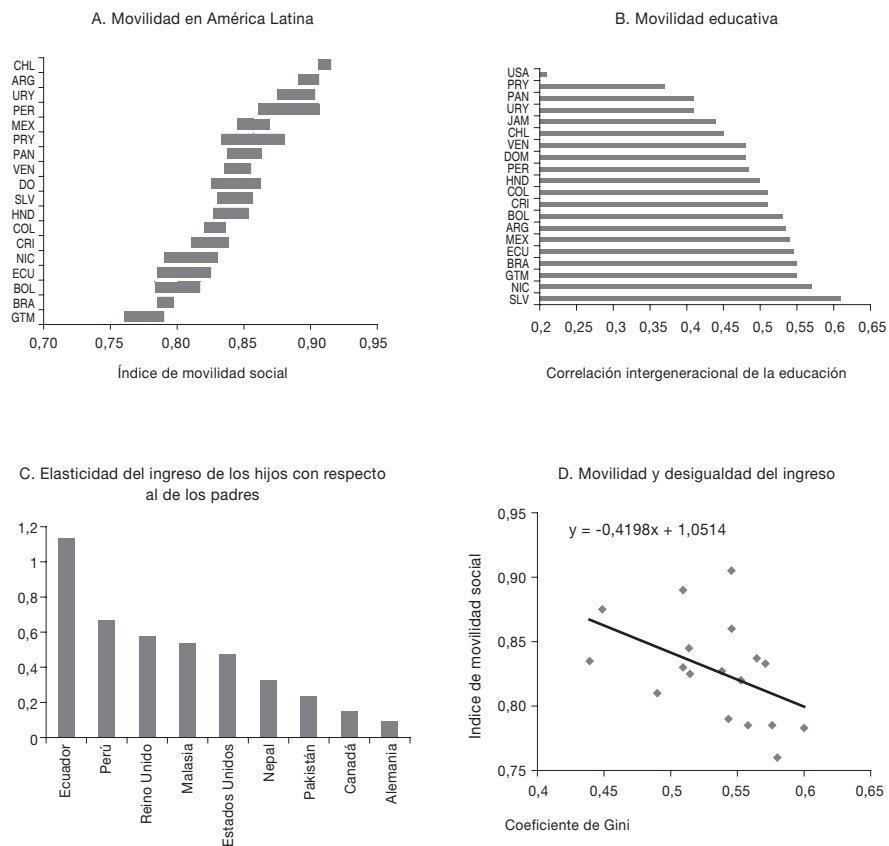
¿Qué se sabe sobre la movilidad social y la equidad de oportunidades en América Latina? Hay muy pocos estudios sobre el tema, debido a la escasez de datos, y para hacer un estudio sobre movilidad se necesitarían disponer de datos sobre un cierto número de hogares a lo largo de un período prolongado. Por eso, varios autores han intentado medir la movilidad social con otros indicadores. En el gráfico 6A se ilustra el índice de movilidad social de Andersen (2001) en varios países latinoamericanos. Sucintamente, el propósito del índice es determinar la influencia del origen familiar en la brecha de escolaridad, definida como la diferencia entre los años de estudio que habrían cursado los niños de un hogar si hubieran ingresado a la escuela a la edad normal (seis o siete años dependiendo del país) y cursado un grado por año, por una parte, y los años de estudio efectivamente cursados, por otra. Lo anterior significa que la brecha de escolaridad mide el número de años de educación perdidos y puede interpretarse como un indicador simple de las oportunidades futuras. En aquellos casos en que los factores de origen familiar son determinantes muy importantes de la brecha educativa, el índice de Andersen es cercano a cero. En cambio, cuando los factores de origen familiares ejercen una influencia limitada, el índice es cercano a 1.

En el gráfico 6A se observa que Chile, Argentina, Uruguay, Perú y México son países que muestran una movilidad social relativamente alta. En el extremo opuesto se encuentran Guatemala, Brasil, Bolivia y Ecuador que tienen —también en términos relativos— una movilidad social baja. Aunque el estudio de Andersen no permite hacer una comparación de la movilidad social entre América Latina y los países desarrollados, la información disponible indica que esta es más baja en la región.

En el gráfico 6B se ilustra el coeficiente de correlación entre la escolaridad de padres e hijos conforme a una tabulación de Behrman, Birdsall y Szekely (1999). En él se observa que la correlación es mucho

más alta en América Latina (de 0,4 a 0,6) que en Estados Unidos (0,2). Asimismo, en el gráfico 6C se presenta la elasticidad del ingreso de los hijos en comparación con el del padre, según el cálculo de Grawe (2002) sobre unos pocos países. De acuerdo con este análisis, en los países sobre los que se dispone de información la elasticidad es mayor en América Latina que en Europa y Estados Unidos.

Gráfico 6
MOVILIDAD Y DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA



Fuente: parte A: Andersen, L. (2001), "Social mobility in Latin America: links with adolescent schooling", *Research Network Working Papers*, N° R-433, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID); parte B: Behrman, J., A. Gaviria y M. Székely (2001), "Intergenerational mobility in Latin America", *Working Paper*, N° 452, Washington, D.C., Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo (BID); parte C: Grawe, N. (2002), "Quantile measures of mobility in the US and abroad", *Generational Income Mobility in North America and Europe*, Miles Corak (ed.), Cambridge, Cambridge University Press; parte D: elaboración propia.

Es muy importante determinar si hay alguna relación entre este índice de movilidad y el grado de desigualdad en función del ingreso. De hecho, hay pruebas de que una acentuada desigualdad en términos de ingreso suele vincularse a una baja movilidad del ingreso, lo que a su vez contribuye a reducir la movilidad social y a limitar la igualdad de oportunidades (véase Aaberge y otros, 2004). Ese elemento se analiza en el gráfico 6D,¹¹ que apunta a la existencia de una marcada correlación entre desigualdad y movilidad, es decir, que una mayor desigualdad del ingreso se relaciona con una menor movilidad social. Lo anterior significa que, si bien en principio podría haber países con una movilidad social relativamente alta y elevada desigualdad del ingreso, como ocurre con Chile, en general parecería que la falta de movilidad y la desigualdad suelen evolucionar en forma paralela.

E. Desigualdad y factores demográficos: ¿es posible que la situación empeore antes de mejorar?

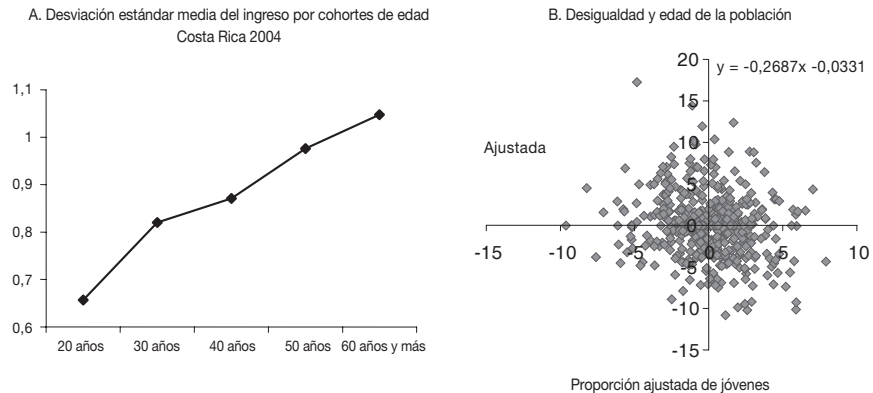
La consideración de la movilidad y los horizontes temporales en los análisis de la desigualdad lo enriquece considerablemente. Por ejemplo, como sostienen Deaton y Paxton (1994), la desigualdad observada en un determinado período es simplemente la distribución media del ingreso de cohortes sucesivas que, en principio, deberían presentar muy variadas distribuciones del ingreso. Entre otras cosas, si el ingreso per cápita y evoluciona de acuerdo con la siguiente ley sencilla del movimiento

$$y_t = y_{t-1} + v_t \quad (1)$$

donde v es una conmovición aleatoria independiente de y_{t-1} , que tiene una varianza de σ^2 , por lo que la varianza del ingreso de una persona de edad T corresponde a $T\sigma^2$. Esto significa que la desigualdad aumentaría junto con la edad de la cohorte, debido a lo cual las poblaciones de mayor edad mostrarían una tendencia a una mayor desigualdad del ingreso.

¹¹ Andersen (2001) presenta una gráfica muy similar, pero encuentra una correlación muy baja, de -0,12. La mayor diferencia entre sus cálculos y el de los autores de este artículo es que Andersen utiliza índices de Gini ajustados para corregir la falta de comparabilidad, mientras en el segundo caso los cálculos se basan en datos comparables y, por lo tanto, no tienen que someterse a ajustes.

Gráfico 7
DESIGUALDAD Y FACTORES DEMOGRÁFICOS



Fuente: G. Perry y otros, *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2006.

En la parte A del gráfico 7 se respalda la hipótesis según la cual la desigualdad aumenta junto con la edad de la cohorte. En esta se presenta la desviación estándar de cinco cohortes de población de Costa Rica en 2004. El gráfico indica que la desviación estándar del ingreso se acentúa sostenidamente junto con la edad y que en la cohorte de personas de 60 años y más representa casi el doble de las personas de 20 a 29, a lo que se suma el hecho de que estos efectos son más bien marcados.

En términos más generales, la parte B del gráfico 7 se presenta la correlación nacional parcial del coeficiente de Gini y la proporción de menores de 14 años.¹² Esta correlación es negativa y que dista significativamente de cero, lo que significa que las sociedades más jóvenes registran coeficientes de Gini más bajos.

En la práctica, esto supone que si América Latina tuviera la misma estructura demográfica que Europa —caracterizada por un proceso de envejecimiento— los coeficientes de Gini de sus países podrían ser cuatro puntos porcentuales más altos. Además, en algunos países con una población relativamente joven como Bolivia, Guatemala y Honduras, el coeficiente de Gini podría ser hasta siete puntos porcentuales mayor. Por lo tanto, si todas las demás condiciones se mantienen constantes, y

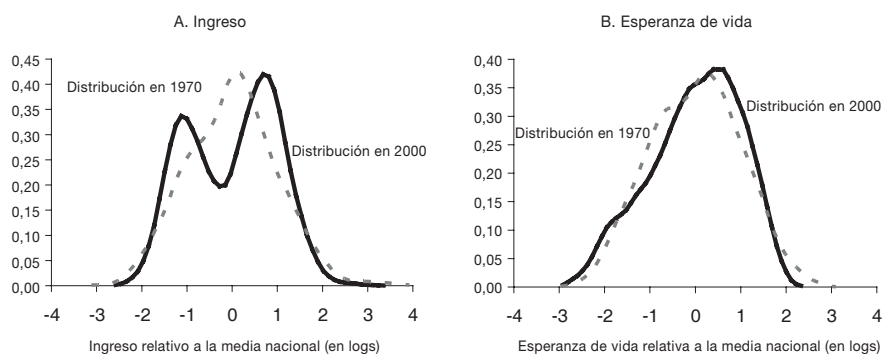
¹² Cálculos controlados por nivel de desarrollo.

en la medida en que la población latinoamericana comience a envejecer, es posible que la desigualdad del ingreso se acentúe antes de comenzar a disminuir.

F. Más allá de la desigualdad del ingreso

A pesar de que las medidas del ingreso y la mayoría de los aspectos del bienestar de los hogares están estrechamente relacionadas, se debe reconocer que en el caso de algunas dimensiones importantes del bienestar, entre otras la salud y la expectativa de vida, se han logrado grandes adelantos y una notable convergencia entre los distintos grupos de ingresos. Esto se ilustra en el gráfico 8, en el que se presentan las distribuciones del ingreso (en la parte A) y de la expectativa de vida (en la parte B) en municipios de Brasil en 1970 y 2000. Del gráfico se desprende que mientras en términos de ingresos ha aumentado un tanto la dispersión y se registra el surgimiento de una distribución bimodal, no ha ocurrido lo mismo en cuanto a la esperanza de vida, cuya dispersión habría disminuido, lo que representaría una mitigación de la desigualdad. Lo anterior significa que las tendencias de distribución de algunos indicadores de bienestar podrían estar mejorando en la región. A su vez, esto señalaría que algunas políticas de lucha contra la pobreza, independientes de las políticas de fomento del crecimiento, pueden tener efectos importantes.

Gráfico 8
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y ESPERANZA DE VIDA EN
MUNICIPIOS DE BRASIL



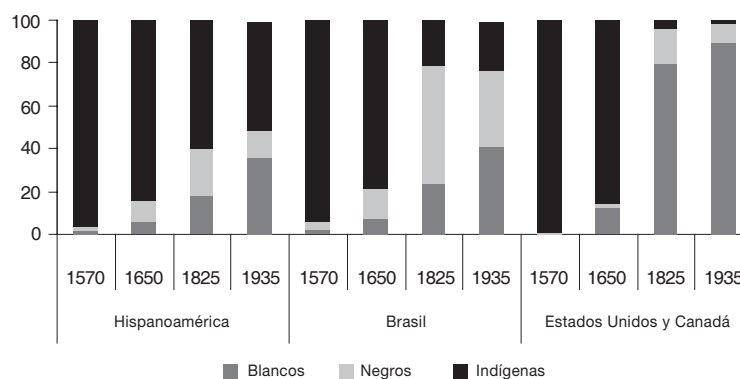
Fuente: G. Perry y otros, *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2006.

III. ¿Por qué es tan alta la desigualdad en América Latina?

A. *Desigualdad en términos de activos*

Las diferencias existentes entre América Latina y el mundo desarrollado, tanto en términos de desarrollo como, más concretamente, de desigualdad, no se produjo de un día a otro. De hecho, probablemente obedezcan a procesos históricos que se remontan por lo menos al período colonial. Varios autores, entre otros Engerman y Sokoloff (2004), y Acemoglu, Johnson y Robinson (2001), sostienen que para comprender la acentuada desigualdad que se observa hoy en día es importante entender el marco institucional creado por las potencias coloniales, que permitió a unas pocas elites defender las cuantiosas ganancias que percibían y marginar a la mayoría de la población del acceso a la tierra, la educación y el poder político.

Gráfico 9
COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN DEL NUEVO MUNDO



Fuente: S. Engerman y K. Sokoloff, "Factor endowments, institutions, and differential paths of growth among new world economies: a view from economic historians of the United States", *NBER Working Paper*, N° H0066, 2004.

En su resumen sobre gran parte de las publicaciones sobre el tema, Sokoloff y Robinson (2005) sostienen que la combinación de una alta tasa de mortalidad entre los colonizadores y una rica dotación de factores (minerales y mano de obra indígena en México, Centroamérica y la región andina; tierra adecuadas para plantaciones de azúcar en Brasil, el Caribe

y el sur de Estados Unidos,¹³ y disponibilidad de mano de obra esclava importada) dieron origen a una estrategia de colonización particular. Esta se tradujo en la existencia de instituciones muy excluyentes en gran parte de América Latina y el Caribe, donde durante mucho tiempo un alto porcentaje de la población (de origen indígena o africano) se vio privada del acceso a la tierra, la educación y el poder político. En cambio, en el norte de América del Norte, la falta inicial de esta dotación de factores y la menor tasa de mortalidad de los colonizadores condujo a la creciente ascendencia de extensas colonias europeas y al desarrollo de instituciones más inclusivas (véase el gráfico 9).

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS: EDUCACIÓN Y VOZ

	Tasa de alfabetismo (en porcentajes)				Instituciones políticas: inexistencia del voto secreto		
	1860-1870	1890-1900	1920-1925	1940-1950	1840-1880	1881-1920	1921-1940
Bolivia		17					
Colombia			32	62		No	No
Ecuador					Si	No	No
Guatemala		11,3	15	20			
México		22	36	48,4	Si	No	No
Perú			38			Si	No
Brasil	15,8	14,8-25,6	30	57		Si	Si
Jamaica	16,3	32		67,9			
Argentina	23,8	45,6-52,0	73			1896: Si/1916:No	No
Chile	18-25,7	30,3-43,0	66	76	No	No	No
Costa Rica		23,6-33,0	64		Si	Si	No
Canadá	82,5				1897:Si/	1878:No	No
Estados Unidos (estados blancos del norte)	96,9						
Estados Unidos (total)	80	86,7	92,3		No	No	No

Fuente: S. Engerman y K. Sokoloff, "Factor endowments, institutions, and differential paths of growth among new world economies: a view from economic historians of the United States", NBER *Working Paper*, N° H0066, 2004

Sokoloff y Robinson demuestran que la institucionalidad se mantuvo prácticamente inmutable, lo que explica la mayor desigualdad en la tenencia de la tierra, el acceso a la educación y el poder político que caracterizaron a América Latina y el Caribe en el siglo XIX y a comienzos del XX. Como se observa en el cuadro 1, el nivel de educación y los indicadores de participación política evolucionaron mucho más

¹³ En el sur de Estados Unidos surgieron instituciones similares a las observadas en la mayor parte de la Cuenca del Caribe, pero después de que los estados del sur perdieran la guerra civil se produjo una rápida convergencia con los del norte.

lentamente en los países que en la época de la colonización europea tenían una extensa población indígena y una rica dotación de minerales —o en los que prosperaron las plantaciones basadas en mano de obra esclava— que en los países que no presentaban esas condiciones y las tasas de mortalidad de los europeos eran inferiores (Argentina, Chile y sobre todo Estados Unidos).¹⁴

Incluso hoy en día la desigualdad en términos de activos sigue siendo un importante factor determinante de la persistencia de una elevada desigualdad de ingresos. De hecho, se estima que el coeficiente de Gini correspondiente a la propiedad de tierras agrícolas en explotación asciende a 0,81 en América Latina (véase Deininger y Olinto, 2000), mientras que en otras regiones fluctúa en torno a 0,60.¹⁵ Más importante aún que lo anterior es el hecho de que el coeficiente de Gini correspondiente a la distribución de los años de educación en América Latina es de alrededor de 0,42, mientras que en los países desarrollados es cercano a 0,27 (véase el gráfico 10A).

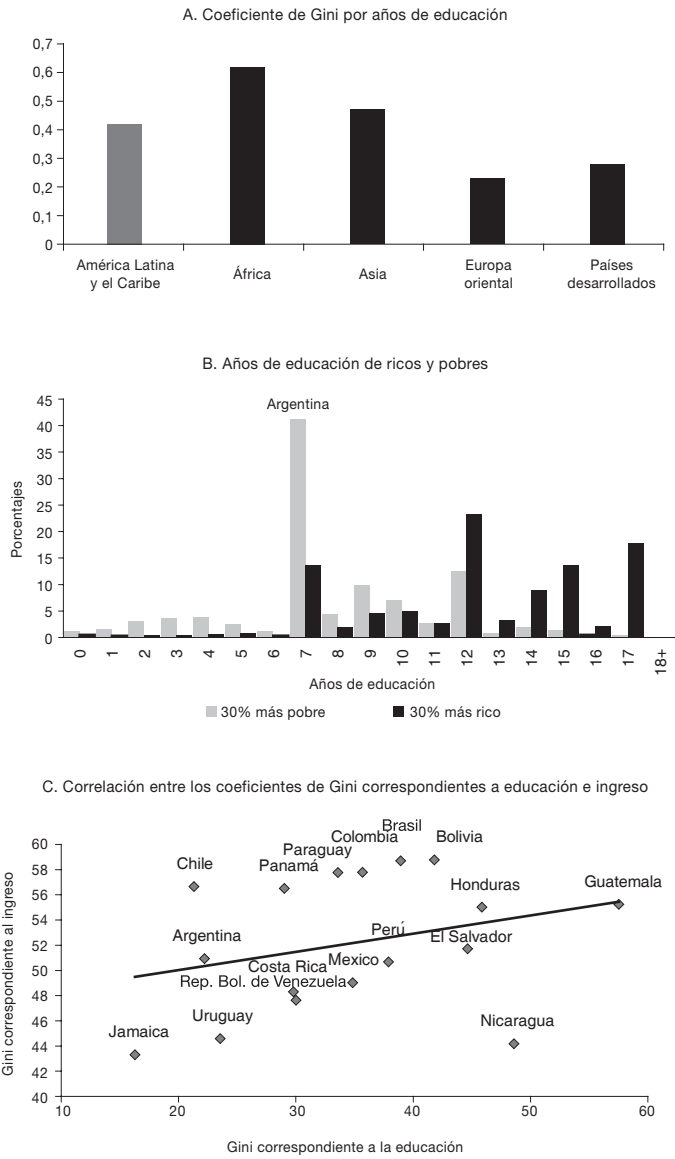
La acentuada desigualdad en términos de educación adquiere especial dramatismo en América Latina debido a la baja movilidad intergeneracional en este campo descrita en la sección E de la parte II del presente artículo. De hecho, las diferencias de rendimiento escolar entre los estudiantes provenientes de los niveles de ingreso más bajos y de los niveles de ingreso más altos son impresionantes. Véase, por ejemplo, el gráfico 10B en lo que respecta a Argentina. Cabe notar que en este país, la amplia disponibilidad de establecimientos educativos y profesores no parecería limitar el acceso a la educación de los jóvenes de estratos sociales inferiores.

Por otra parte, las diferencias en términos de educación son actualmente el más importante factor para predecir las diferencias de ingresos entre los hogares de los países de América Latina (véase Perry y otros, 2006, capítulo 8). Por lo tanto, la baja movilidad educativa es uno de los medios más importantes de reproducción de la acentuada desigualdad del ingreso que conduce a la escasa movilidad social intergeneracional mencionada en la sección E de la parte II del presente artículo. No es sorprendente, entonces, que en la región se observe una significativa correlación entre los coeficientes de Gini correspondientes a educación e ingreso.

¹⁴ A estos países se podría sumar Costa Rica.

¹⁵ La región de Oriente Medio y África septentrional ocupa el segundo lugar, después de América Latina, en cuanto a desigualdad en la propiedad de la tierra y presenta un coeficiente de Gini de 0,67.

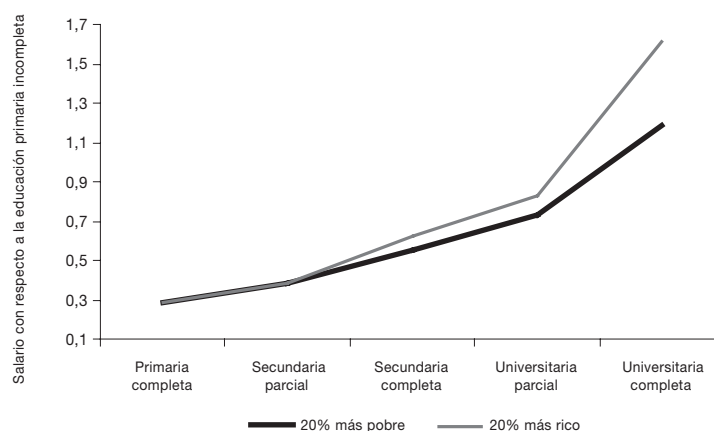
Gráfico 10
AMÉRICA LATINA Y OTROS: COEFICIENTE DE GINI
CORRESPONDIENTE A EDUCACIÓN



Fuente: parte A: De Ferranti y otros, *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2004; parte B: G. Perry y otros, *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2006; parte C: elaboración propia.

Las diferencias de rendimiento educativo entre pobres y ricos se traducen en diferencias mucho más acentuadas del ingreso debido a la convexidad de la rentabilidad de la educación, como se observa en el gráfico 11. De hecho, en ese gráfico se indica que la rentabilidad de la educación aumenta notablemente después de la educación secundaria completa, etapa a la que rara vez llegan los jóvenes de hogares del quintil inferior. Esto no solo permite entender la marcada persistencia de la alta desigualdad en términos del ingreso a la luz de la escasa movilidad educativa observada, sino que también—y en conjunto con las restricciones al crédito—ayuda a comprender la baja movilidad educativa en sí misma. Los padres pobres que se ven en la necesidad de mantener a los hijos en el sistema escolar por un período más largo de tiempo para recoger los beneficios de la inversión que han hecho en educación también se ven enfrentados a costos de oportunidad muy altos, imputables a los ingresos que podría aportarles el trabajo de sus hijos y que dejan de percibir, sobre todo en los períodos de dificultades económicas. Por lo tanto, no debería sorprender el hecho de que los jóvenes de hogares pobres presenten altas tasas de deserción. De hecho, esta es la principal justificación de los programas de transferencias condicionadas que han llegado a ser tan populares en varios países latinoamericanos en los últimos años. Al mitigar las restricciones crediticias, ese tipo de transferencias permite a los hogares pobres que participan en los programas reducir el costo de oportunidad que tiene el mantener a los hijos en el sistema escolar.

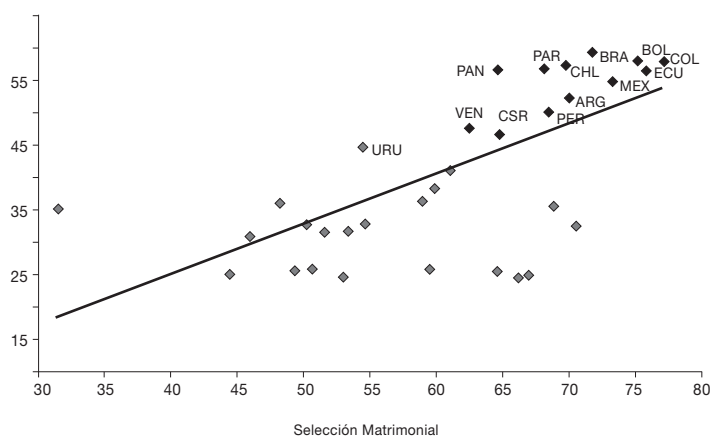
Gráfico 11
NICARAGUA: RENTABILIDAD DE LA EDUCACIÓN



Fuente: G. Perry y otros, *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2006.

La situación se complica aún más porque, como se indica en el gráfico 11, la rentabilidad de la educación es menor en el caso de los hijos de familias pobres, lo que podría obedecer a variados factores: menor calidad de las escuelas, menor disponibilidad de activos que son complementarios de la educación en lo que respecta a la percepción de ingresos (tierras, infraestructura pública, crédito), la discriminación en los mercados laborales y factores no evidentes vinculados, entre otros, a las diferencias de acceso a establecimientos de educación preescolar y en materia de nutrición. Las diferencias de rentabilidad (y probablemente la mayor incertidumbre al respecto) también influyen en la notoria discrepancia del rendimiento educativo entre los hijos de los pobres y de los ricos, lo que dificulta aún más el problema y su solución. Asimismo, en muchos países de América Latina los barrios pobres, sobre todo en las áreas rurales, se ven afectados por una grave falta de establecimientos y profesores.

Gráfico 12
COEFICIENTES DE GINI Y SELECCIÓN MATRIMONIAL POR NIVEL DE EDUCACIÓN



Fuente: De Ferranti y otros, *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2004.

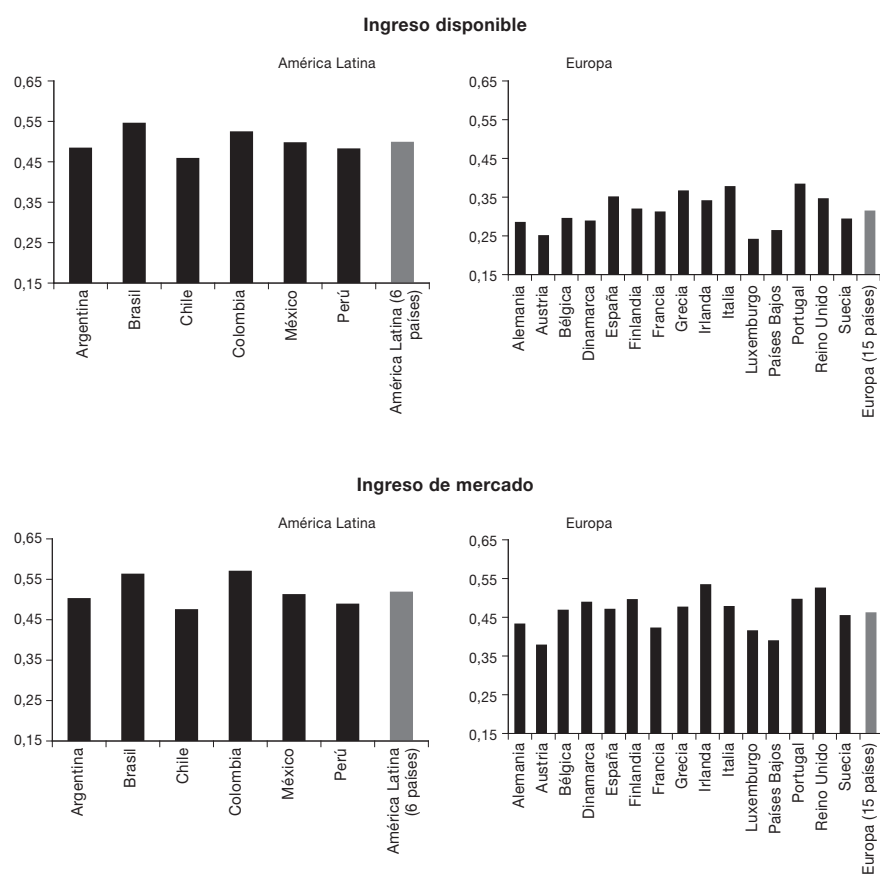
Los efectos de la acentuada persistencia de las diferencias en materia de educación en la movilidad social de los grupos de bajos ingresos se ven exacerbados por el hecho de que muchas parejas que forman una familia están constituidas por personas con el mismo nivel de educación. En el gráfico 12 se ilustra el cruce del coeficiente de Gini y los coeficientes de selección matrimonial (definida como los coeficientes de correlación de Pearson por años de escolaridad entre cónyuges). El gráfico permite llegar a dos conclusiones. En primer lugar, hay una estrecha relación entre las dos variables y, de hecho, el coeficiente de correlación entre la selección matrimonial y el coeficiente de Gini es superior a 0,6. En segundo término, los coeficientes de selección matrimonial son extraordinariamente altos en América Latina, por lo menos en comparación con el resto del mundo, lo que podría interpretarse como síntoma de un grave problema de estratificación social que no solo acentúa la concentración del ingreso de los hogares, sino que además refuerza la escasa movilidad social observada.

B. Política fiscal y desigualdad del ingreso

Las diferencias de educación e ingreso se cuentan entre los principales factores transmisores de la persistencia de la elevada desigualdad del ingreso observada, pero no son los únicos. La disparidad del acceso a otros activos complementarios también puede incidir en las diferencias de la rentabilidad de la educación entre hijos de hogares correspondientes a los quintiles superiores e inferiores de ingreso. Efectivamente, en estudios anteriores se ha demostrado que la persistencia de diferencias significativas en “conjuntos” de activos (educación, infraestructura pública, instituciones) entre varias regiones de un país explica la persistencia y la frecuente divergencia de las marcadas disparidades del ingreso per cápita en función del lugar de residencia (De Ferranti y otros, 2004 y 2006). De hecho, el lugar de residencia es, junto con la educación, uno de los principales factores que permiten predecir las disparidades en materia de ingreso entre hogares.

Pese a todo lo dicho, una acentuada desigualdad en términos de activos no se traduce obligatoriamente en una marcada desigualdad del ingreso disponible a menos que los impuestos y las transferencias no tengan efectos correctivos importantes. Por consiguiente, podría ser conveniente analizar el papel desempeñado por los gobiernos en los países latinoamericanos y compararlo con el caso de algunos países, como los europeos, conocidos por su interés, plasmado en las políticas, de reducir la desigualdad.

Gráfico 13
INGRESO DISPONIBLE E INGRESO DE MERCADO
EN AMÉRICA LATINA Y EUROPA



Fuente: E. Goñi, H. Lopez y L. Servén (2008), "Reforma Fiscal y Equidad Social en América Latina", en J.L. Machinea y N. Serra eds., *Hacia un Nuevo Pacto Social*, ECLAC-CIDOB, Santiago de Chile.

En un artículo publicado recientemente, Goñi, López y Servén (2008) sostienen, a partir de un tema destacado por Perry y otros (2006), que en América Latina la distribución del ingreso de mercado (es decir, el ingreso anterior a la aplicación de impuestos y la realización de transferencias públicas, determinado en gran medida por las recompensas del mercado a los activos privados y al esfuerzo individual, y por la distribución implícita de esos activos) y el ingreso disponible (es decir, el ingreso al que se suman los pagos en dinero del gobierno, entre otros pensiones,

seguro de desempleo y transferencias por concepto de asistencia social y se restan los impuestos directos) son muy similares, pero en Europa no ocurre lo mismo. En el gráfico 13 (tomado de Goñi, López y Servén, 2008) se presenta el valor del coeficiente de Gini de las distribuciones del ingreso disponible (secciones A y B) y del ingreso de mercado (secciones C y D) en América Latina (secciones A y C) y Europa (secciones B y D).¹⁶ De hecho, el país latinoamericano de la muestra con el menor coeficiente de Gini presenta niveles de desigualdad superiores a los del país europeo en la que esta es más acentuada (Portugal).¹⁷

Es muy distinta la situación ilustrada en las secciones C y D, en las que se presentan los coeficientes de Gini de la distribución de los ingresos de mercado. El coeficiente de Gini medio del ingreso de mercado en la muestra de países latinoamericanos, 0,52,¹⁸ es solo 2 puntos porcentuales superior al ingreso disponible, los coeficientes de Gini de los países europeos son mucho más altos que los presentados en la sección B: el promedio de los 15 países incluidos en la muestra es 0,46. Esto significa que la mayoría de las diferencias entre las dos regiones en cuanto a niveles de desigualdad del ingreso disponible son atribuibles a los diferentes efectos de los impuestos y las transferencias, que reducen considerablemente la desigualdad en términos de ingreso de mercado en Europa, y en una muy escasa proporción en América Latina.

Un segundo interrogante de interés que se plantea es si la redistribución que se observa en Europa se produce como efecto de los impuestos o de las transferencias. En el gráfico 14 se distinguen los efectos de las transferencias en efectivo y los impuestos directos. En la sección B se presenta la diferencia entre el ingreso bruto (ingreso de mercado más transferencias) y el ingreso de mercado, esto es, el efecto de las transferencias en la distribución en los países europeos. Las transferencias públicas producen una reducción de 12 a 14 puntos porcentuales del coeficiente de Gini del ingreso de mercado en Dinamarca, Finlandia, Irlanda, el Reino Unido y Suecia, y de 10 a 11 puntos porcentuales en Alemania, Bélgica y Luxemburgo. En el extremo opuesto se encuentra

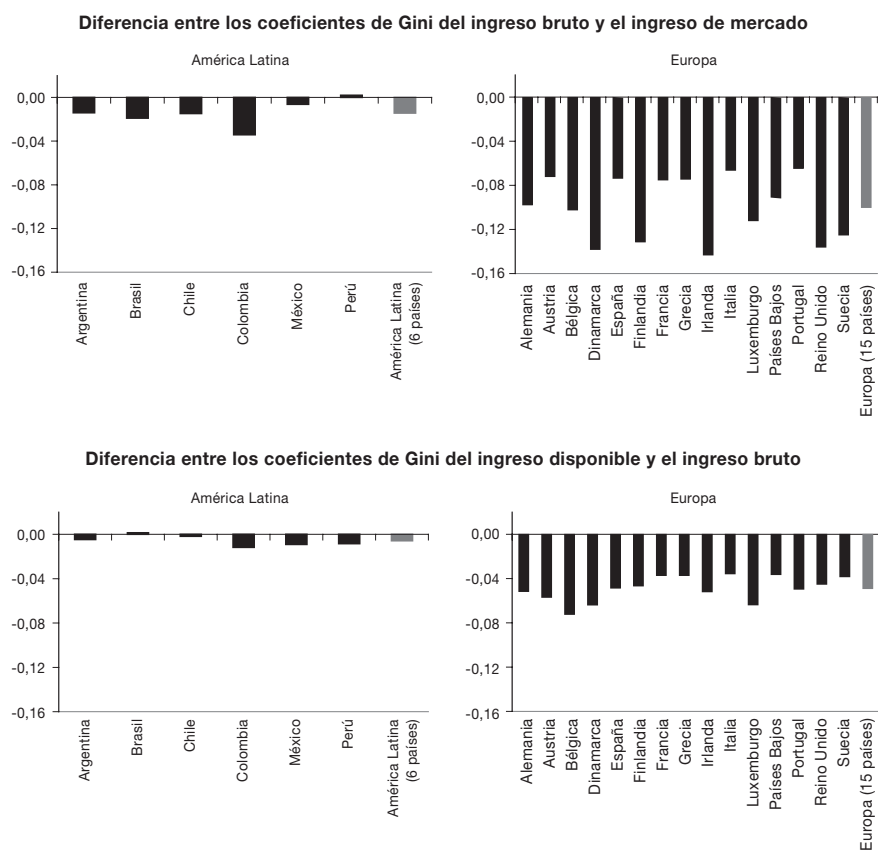
¹⁶ Debido a las diferencias que presentan los estudios empleados, los coeficientes de Gini del gráfico 6 no corresponden exactamente a los del gráfico 1.

¹⁷ Un estudio de una muestra más amplia de países latinoamericanos arroja el mismo resultado, debido a que el menor coeficiente de Gini de la región (Trinidad y Tabago) es de 0,42.

¹⁸ Los coeficientes promedio de Gini en la muestra de países latinoamericanos y en la muestra más amplia representada en el gráfico 1 son iguales, lo que no deja de ser sorprendente.

Portugal, en el que las transferencias reducen el coeficiente de Gini solo 6 puntos porcentuales. La contribución promedio de las transferencias en los países europeos de la muestra es de unos 10 puntos porcentuales. En cambio, las transferencias públicas contribuyen en muy menor medida a reducir la desigualdad en América Latina, mediante una disminución de 1 a 2 puntos porcentuales del coeficiente de Gini; en algunos casos (Perú) la desigualdad de la distribución del ingreso se acentúa en lugar de mitigarse después de las transferencias.

Gráfico 14
FUNCIÓN DE LOS IMPUESTOS Y LAS TRANSFERENCIAS
EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA

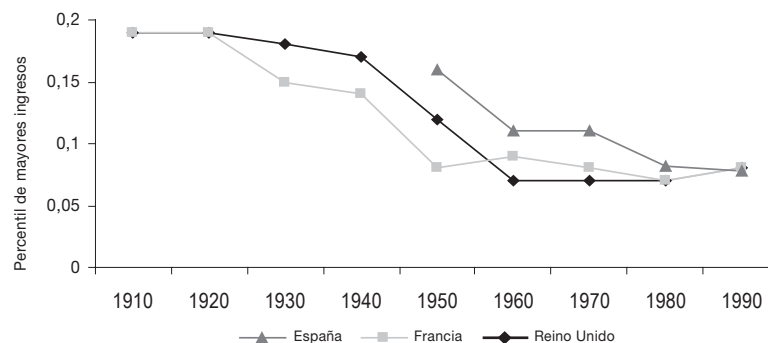


Fuente: E. Goñi, H. Lopez y L. Servén (2008), "Reforma Fiscal y Equidad Social en América Latina", en J.L. Machinea y N. Serra eds., Hacia un Nuevo Pacto Social, ECLAC-CIDOB, Santiago de Chile.

En lo que respecta al efecto distributivo de los impuestos, en las secciones C y D del gráfico 14 se presenta la diferencia en términos del coeficiente de Gini entre el ingreso bruto y al ingreso disponible, y se observa que el contraste entre las dos regiones consideradas es menos acentuado. Al igual que las transferencias, el efecto reductor de la desigualdad del ingreso que tienen los impuestos es mucho mayor en los países europeos que en América Latina. Por ejemplo, la tributación directa provoca una disminución del coeficiente de Gini del ingreso de los hogares de 6 a 7 puntos porcentuales en Austria, Bélgica y Luxemburgo, y de un promedio de 5 puntos porcentuales en los 15 países de la muestra. En contraste, en América Latina la disminución promedio del coeficiente de Gini derivada de los impuestos directos es de aproximadamente 1 punto porcentual y las diferencias entre los países son muy leves. Por consiguiente, en general en los países europeos las transferencias tienen mayores efectos que los impuestos; de los 15 puntos porcentuales de diferencia entre los coeficientes Gini medios del ingreso de mercado y disponible, cerca de las dos terceras partes (10 puntos porcentuales) obedecen a transferencias.

Estos niveles tan bajos de redistribución del ingreso por intermedio del Estado podrían ser un reflejo de altos niveles de apropiación del Estado, lo que a su vez es un reflejo de la acentuada desigualdad, como se indica a continuación. Sin embargo, el hecho de que Europa pudiera poner fin a una historia de gran desigualdad durante el siglo XX permite pensar que no sería imposible que lo mismo ocurriera en América Latina (véase el gráfico 15).

Gráfico 15
ESPAÑA, FRANCIA Y REINO UNIDO: TENDENCIAS HISTÓRICAS DE LA DESIGUALDAD



Fuente: G. Perry y otros, *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2006.

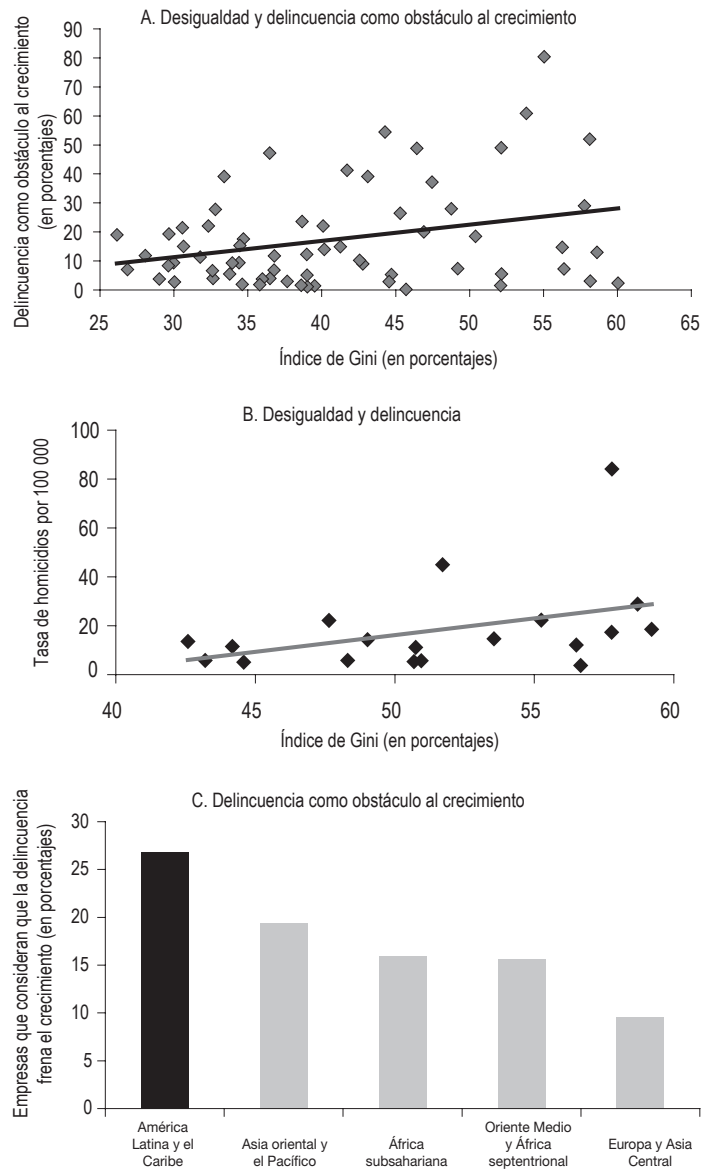
IV. ¿Por qué es importante reducir la desigualdad?

Como se observó en la introducción, los actuales niveles de desigualdad deberían preocupar a las autoridades por varias razones, entre otras porque la elevada desigualdad parecería traducirse en una desaceleración del crecimiento a largo plazo. En esta sección se analizan tres de estas razones.

A. *Desigualdad y delincuencia*

En primer lugar, se cuenta con una considerable evidencia de que elevados niveles de delincuencia y violencia reducen las perspectivas de crecimiento (véanse datos acerca del efecto de la delincuencia en la reducción del crecimiento a nivel macroeconómico en Alessina and Perotti, 1996). De manera más reciente, en Alaimo y otros (2007), figura un análisis microeconómico, sobre la base de datos de 10.000 empresas latinoamericanas, que revelaría un efecto negativo de la delincuencia en la productividad de las empresas. A su vez, como demuestran Fajnzylber, Lederman y Loayza (1998), la desigualdad del ingreso parece incidir notoriamente en los niveles de delincuencia y violencia (véanse las correlaciones entre el coeficiente de Gini y el porcentaje de empresas que consideran que la delincuencia es un notorio freno al crecimiento en el gráfico 16A, y del coeficiente de Gini correspondiente al ingreso y las tasas de homicidios en el 16B). No resulta sorprendente que la proporción de empresas que consideran que la delincuencia y la violencia frenan notoriamente el crecimiento en América Latina es mucho mayor que en otras regiones (véase el gráfico 16C).

Gráfico 16
LA DELINCUENCIA Y LA VIOLENCIA COMO FRENOS
DEL CRECIMIENTO



Fuente: Banco Mundial, Encuestas de empresas [en línea] <http://espanol.enterprisesurveys.org/>.

Nota: La delincuencia como obstáculo para el crecimiento indica el porcentaje de empresas que consideran que la delincuencia y la violencia frenan notoriamente el crecimiento correspondiente a cada país.

Cuadro 2
IMPACTO DE LA POBREZA EN LA INVERSIÓN

	Modelo 1		Modelo 2	
	Formación bruta de capital fijo	Formación bruta de capital	Formación bruta de capital fijo	Formación bruta de capital
	(1)	(2)	(3)	(4)
Inversión (t-1)	0,658	0,652	0,721	0,653
<i>Estadísticas t</i>	11,15	19,05	16,36	24,34
Ingreso (en logaritmos) (t-1)	-0,009	-0,012	-0,005	-0,005
<i>Estadísticas t</i>	-1,58	-2,29	-1,55	-1,61
Crecimiento (t)	0,539	0,550	0,524	0,620
<i>Estadísticas t</i>	8,87	9,28	14,59	14,39
Paridad de poder adquisitivo (t-1)	-0,010	-0,014	-0,004	0,000
<i>Estadísticas t</i>	-1,66	-1,84	-0,81	-0,06
Términos del intercambio (t)	0,064	0,132	0,079	0,071
<i>Estadísticas t</i>	1,60	3,02	3,97	3,02
Cantidad de pobres (con una línea de pobreza de dos dólares) (t-1)	-0,079	-0,105		
<i>Estadísticas t</i>	-1,88	-2,74		
Cantidad de pobres en países con alto nivel de desarrollo financiero (con una línea de pobreza de dos dólares) (t-1)			0,031	0,016
<i>Estadísticas t</i>			0,90	0,47
Cantidad de pobres en países con bajo nivel de desarrollo financiero (con una línea de pobreza de dos dólares) (t-1)			-0,055	-0,057
<i>Estadísticas t</i>			-2,03	-2,52
Observaciones	338	345	308	311
Países	108	108	103	103
Prueba de Hansen	Valor p	0,29	0,34	0,47
Prueba de correlación serial de segundo orden	Valor p	0,33	0,30	0,36

Fuente: G. Perry y otros, *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2006.
Notas: En el cuadro se presentan los resultados de la regresión de la inversión (la formación bruta de capital fijo o la formación bruta de capital) en función de la inversión rezagada, el ingreso per cápita rezagado (en logaritmos), la tasa de crecimiento del ingreso, una medida rezagada de las distorsiones del mercado (sobre la base del precio de los bienes de capital), los términos del intercambio y la cantidad de pobres (con una línea de pobreza de dos dólares). En los modelos de las columnas 3 y 4 se usan las mismas variables de control pero en las cifras de pobreza se distingue si el país tiene un alto nivel de desarrollo financiero (superior a la mediana de la muestra) o no. Todas las regresiones incluyen una constante. Las regresiones se calcularon sobre la base de estimadores del método generalizado de momentos (GMM) de sistema con instrumentos que comienzan con niveles rezagados en t-1. Las estadísticas t robustas se indican bajo los coeficientes.

B. *Desigualdad, pobreza y crecimiento*

En segundo lugar, se ha sostenido que la desigualdad, unida a las restricciones del crédito, reduce la acumulación de capital físico y humano (véase, por ejemplo, Galor y Zeira, 1993). Como demuestran Perry y otros (2006) y López y Servén (2006), esta es una de las razones por la cual la pobreza —más que la desigualdad— puede limitar el crecimiento. López y Servén (2006) prueban que la inclusión de la pobreza como variable independiente adicional en las regresiones de panel de varios países se traduce en efectos negativos significativos en el crecimiento y en una pérdida de significación estadística del efecto negativo de la desigualdad. Asimismo, corroboran el supuesto teórico de que lo anterior se debe sobre todo al efecto negativo en la inversión en países de escaso desarrollo financiero (véase el cuadro 2). Dado que si el nivel de ingreso medio per cápita se mantiene constante, una mayor desigualdad se traduce en un mayor grado de pobreza, el efecto negativo de una elevada desigualdad en el crecimiento es indirecto.

Asimismo, la pobreza también puede perjudicar el crecimiento por medio de la educación. Como se observó en la sección precedente, los datos microeconómicos disponibles parecen indicar que los pobres tienen menos incentivos para educarse que los ricos. Sin embargo, al leer y entender de los autores, esta hipótesis no ha sido sometida a prueba en un estudio comparativo entre países como se hace continuación, sobre la base del siguiente modelo empírico:

$$Educ_{it} = \alpha Educ_{it-1} + \beta X_{it} + \delta p_{it} + \eta_i + v_{it} \quad (2)$$

donde $Educ$ es la tasa neta de matrícula en la educación secundaria, X es un conjunto de variables de control que se analizará en breve, p es la cantidad de pobres (con una línea de pobreza de dos dólares) η_i es un efecto fijo para cada país y v_{it} es un término de error idénticamente e independientemente distribuido. El parámetro de interés en (2) es δ . Si la pobreza actúa como barrera al aumento de capital humano, δ debería ser menor que 0.

Las variables de control incluidas en X captan tanto la disponibilidad de recursos escolares como los factores familiares.¹⁹

¹⁹ En varios estudios se sostiene que el entorno familiar y los factores socioeconómicos determinan el rendimiento de los estudiantes en mayor medida que los recursos de la escuela.

La disponibilidad de recursos se mide sobre la base de dos variables: el gasto del sector público en educación en términos del PIB y el (logaritmo) del PIB per cápita. Cabe esperar que ambas variables tengan signo positivo en la ecuación de la educación: los países que gastan más deberían tener mayores tasas de matrícula.

Para medir los factores familiares se emplean las tasas de fertilidad y de mortalidad infantil. La primera es una variable sustitutiva de la cantidad media de niños en un hogar y, por lo tanto, del tiempo que los padres le dedican a cada niño por separado, ya que se supone implícitamente que a mayor cantidad de niños, menor atención se les brinda. Por ejemplo, tanto Leibowitz (1974) como Hanushek (1992) concluyen que existe una correlación negativa entre los logros educativos de los niños y el tamaño de la familia. Con la segunda de las variables, la tasa de mortalidad infantil, se intenta captar la situación sanitaria en los primeros años de vida, cuya correlación con el rendimiento escolar ha sido comprobada (Glewwe, Jacoby y King, 2001). Por ende, las tasas de fertilidad y de mortalidad infantil deberían tener signo negativo.

En el cuadro 3 se presentan los resultados de varias especificaciones con diferentes variables de control. En primer lugar, cabe notar que la prueba de Sargan de sobreidentificación de restricciones y la prueba de correlación serial de segundo orden no revelan ningún problema de las especificaciones seleccionadas. En general, los parámetros de las variables de control presentan el signo previsto. La única excepción es la columna 6, en la que el ingreso per cápita presenta un parámetro negativo (aunque estadísticamente no significativo al 10%). En los demás casos, las tasas de fertilidad y de mortalidad infantil muestran parámetros negativos y las de gasto público e ingreso, parámetros positivos.

En lo que respecta a la pobreza, en el cuadro 3 se indica que esta reduce efectivamente tasas de matrícula. Una variación de 1 punto porcentual de la tasa de pobreza se traduciría en un descenso de la tasa de matrícula de entre 0,5 y 1,5 puntos porcentuales, según la especificación. La magnitud de estas estimaciones las hace significativas no solo desde el punto de vista estadístico, sino también desde el económico. Por consiguiente el análisis revela otro medio por el cual la pobreza puede afectar al crecimiento.

Cuadro 3
IMPACTO DE LA POBREZA EN LA EDUCACIÓN

	Variable dependiente: tasa neta de matrícula en la educación secundaria						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Persistencia	1,004	0,560	0,383	0,435	0,533	0,524	0,332
(Valor rezagado de la variable dependiente)	13,67	14,20	10,22	15,28	4,86	22,15	7,93
Gasto público en educación	3,495	2,974	3,212	2,883	2,853	3,912	2,217
(En porcentajes del PIB)	2,31	4,98	10,51	13,68	4,71	10,38	7,17
Tasa de fertilidad			-5,562	-3,014		-6,622	-2,431
(Nacimientos por mujer)			-7,93	-3,33		-8,38	-1,67
Mortalidad infantil				-0,169			-0,214
(Por mil nacidos vivos)				-3,37			-2,46
Ingreso					1,881	-3,878	3,557
Logaritmo del PIB per cápita)					7,51	-1,60	2,29
Pobreza		-1,467	-1,121	-0,602	-1,392	-0,878	-0,521
(Cantidad de pobres)		-8,33	-8,37	-3,61	-8,27	-6,35	-2,35
Observaciones	163	105	105	99	105	105	99
Países	73	55	55	53	55	55	53
Prueba de Sargan valor-p	0,18	0,24	0,35	0,78	0,20	0,67	0,98
Prueba de correlación serial de segundo orden valor-p	0,58	0,25	0,13	0,12	0,26	0,13	1,40

Fuente: Elaboración propia.

Nota: En el cuadro se presentan los resultados de una regresión de las tasas netas de matrícula en la educación secundaria en función de las variables de la primera columna. Las cifras corresponden a promedios de periodos quinquenales no superpuestos. Se empleó el método de estimación GMM; el conjunto de instrumentos es el mismo en todas las especificaciones e incluye los valores rezagados de las variables dependientes. Las hipótesis nulas en la prueba de Sargan de sobreidentificación de restricciones y la prueba de correlación serial de segundo orden son (i) no existencia de correlación entre los residuales y el conjunto de instrumentos, y (ii) no existencia de una correlación de segundo orden en los residuos (esto es, un valor p alto indica que no hay evidencia en contra de la hipótesis nula).

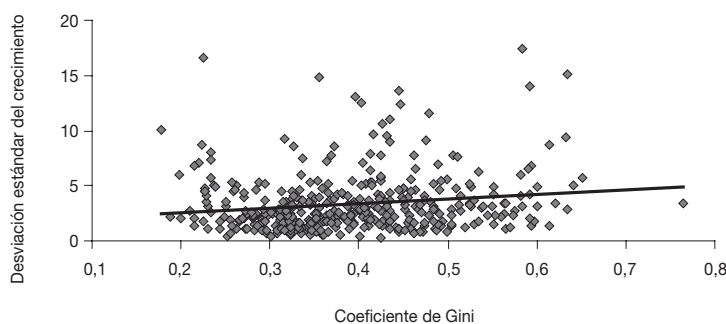
C. *Desigualdad y volatilidad del producto*

En el resto de esta sección se examina un tercer medio por el que la pobreza puede afectar al crecimiento, que ha sido poco estudiado: la forma en la que la desigualdad puede acarrear un aumento de la volatilidad del producto, lo que, a su vez provoca una reducción del crecimiento. De hecho, en los últimos años se ha renovado el interés en la relación entre la volatilidad macroeconómica y el crecimiento (véanse, entre otros, Ramey y Ramey, 1995; Martin y Rogers, 2000; Fatas, 2002; Wolf, 2003; Hnatkovska y Loayza, 2004). En general, la principal conclusión de estos artículos es que tiende a existir una relación negativa entre la volatilidad y el crecimiento a largo plazo.

Esto podría deberse a que, si la volatilidad se considera un indicador del riesgo, en igualdad de condiciones, los países que registren mayor volatilidad tenderán a presentar una inversión insuficiente o en proyectos ineficaces (véase Bertola y Caballero, 1994) y, por ende, a crecer menos. Krebs, Krishna y Maloney (2005) plantean una idea similar, sobre la base de los efectos del riesgo en la educación (en vez de en el capital físico) y de esta en el crecimiento. Otra explicación radicaría en las posibles asimetrías en el proceso de acumulación de capital o conocimiento. Si los efectos negativos de las recesiones en el aprendizaje práctico superan a los efectos positivos de la expansión, también es previsible que una elevada volatilidad desacelere el crecimiento (Martin y Rogers, 1997). De manera análoga, si la entrada al mercado de las empresas y su salida difieren drásticamente en las etapas de auge y de crisis del ciclo económico, la volatilidad también provocará un descenso de la inversión y el crecimiento. Esto puede suceder si, por ejemplo, la entrada al mercado supone costos fijos considerables como el establecimiento de una importante red de ventas.

Por consiguiente, es natural preguntarse si la desigualdad favorece la volatilidad del ingreso, ya que si es así se trataría de otro medio por el cual la desigualdad podría afectar negativamente al crecimiento económico. En un estudio reciente de Calderón y Levi-Yeyati (2007) se señala que los períodos de turbulencias económicas tienden a acarrear un deterioro de la distribución del ingreso. En otras palabras, una mayor volatilidad provocaría un aumento de la desigualdad, lo que determinaría la existencia de un círculo vicioso en el que altos grados de desigualdad y volatilidad se reforzaran mutuamente.

Gráfico 17
VOLATILIDAD Y DESIGUALDAD



Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico 17 se presenta la dispersión de la volatilidad del producto y la desigualdad sobre la base de datos de panel de 118 países en 1960-2000. Cada punto representa la volatilidad del crecimiento en un quinquenio y el coeficiente de Gini al comienzo del período. En el gráfico se aprecia una dispersión significativa alrededor de la línea de la regresión, pero también una pendiente positiva significativa a niveles estándares (4, 1 con un error estándar robusto de 1,6). La existencia de una correlación positiva y significativa entre la desviación estándar del producto y el coeficiente de Gini de desigualdad del ingreso es robusta al controlar por los numerosos valores atípicos presentes en la muestra.²⁰

¿Cuáles serían las razones que harían que la desigualdad conllevara una mayor volatilidad? Por una parte, es posible que las sociedades más desiguales sean menos capaces de aislarse de las conmociones externas que las más igualitarias. Entre otros, Rodrik (1998) sostiene que ante una conmoción externa (un ejemplo simple sería la brusca baja del precio de un producto básico que es la principal exportación del país), medidas como una devaluación y un recorte del gasto público serían mucho más difíciles de aplicar en un país en que las consecuencias distributivas de las políticas podrían provocar conflictos sociales. Por consiguiente, los países caracterizados por un alto grado de desigualdad podrían, en principio, sufrir consecuencias más profundas debido a las conmociones externas.

Esto podría ser especialmente importante en el contexto de América Latina, no solo en virtud del alto grado de desigualdad que la caracteriza, sino también porque la región ha estado tradicionalmente expuesta a considerables turbulencias de los mercados financieros y de bienes mundiales. Según Ferranti y otros (2000), en las últimas dos décadas América Latina sufrió perturbaciones de los términos del intercambio mucho mayores que las que afectaron a las economías industrializadas y los países de Asia oriental, aunque equivalentes a las del resto del mundo en desarrollo.

Por otra parte, la desigualdad también puede perjudicar la calidad y aumentar la volatilidad de las políticas si las autoridades siguen los criterios del elector medio y este siente que puede beneficiarse de políticas orientadas a la redistribución, aunque tengan un impacto negativo en el crecimiento. Esto se ve confirmado por el análisis teórico de Alesina y

²⁰ Un estimado de la pendiente de la línea de regresión robusto a la presencia de valores atípicos sería 2,6, con una desviación estándar asociada de 0,86, que sigue siendo significativa.

Rodrik (1994), quienes parten del supuesto de que los impuestos están en proporción a los ingresos, el gasto público se distribuye de igual manera entre los individuos y se hace la voluntad del elector medio. Si esto se lleva hasta las últimas consecuencias, es posible imaginar una situación en que un gobierno populista aplique políticas en función de su aceptación por parte del elector medio en vez de su grado de adecuación al contexto (esto es, un contexto en el que el gobierno cometa errores en materia de política debido a la presión popular).

Cabe notar que se trata de hipótesis que, al leer saber y entender de los autores, todavía no han sido estudiadas empíricamente.²¹ A continuación, se examinarán los datos disponibles. La estrategia empírica para estudiar el papel de la desigualdad en la transmisión de las conmociones internacionales se funda en la siguiente especificación econométrica:

$$\sigma_{it} = \alpha\sigma_{it-1} + \beta\eta_{it} + \delta\eta_{it}g_{it} + \chi X_{it} + v_i + u_{it} \quad (3)$$

donde σ es la desviación estándar del crecimiento del PIB en un período de cinco años, η es una variable que capta la magnitud de las conmociones externas (como la desviación estándar de la tasa de crecimiento de los socios comerciales o la desviación estándar de los términos del intercambio), g es el coeficiente de Gini al comienzo del período, X es un conjunto de variables de control, v_i es un efecto específico de cada país y u_{it} es un término de error idénticamente e independientemente distribuido. De acuerdo con (3), la volatilidad del producto depende de la volatilidad pasada, la situación externa, la desigualdad y un conjunto de variables de control que captan el contexto económico. Entre esas variables figuran la inflación, el gasto público, el grado de apertura comercial y un indicador del desarrollo financiero. También se estudia el papel de los indicadores de la volatilidad de las políticas fiscal (σ_F) y monetaria (σ_M). Como observan Fatas y Mihov (2007), es probable que la volatilidad de las políticas sea un mejor indicador de la política macroeconómica que los comúnmente empleados, que miden los niveles de los instrumentos de política, por lo que σ_F y σ_M podrían considerarse indicadores de la "calidad" de las políticas.

²¹ Rodrik (1998) investigó si las conmociones externas afectan en mayor medida al crecimiento en las economías caracterizadas por un alto grado de desigualdad, pero los autores no saben de ningún estudio en el que se haya examinado los efectos de la desigualdad en la volatilidad del producto.

Para calcular σ_F se filtra el aumento del consumo del gobierno de las fluctuaciones del ciclo económico por medio de la proyección de esta variable de acuerdo con el crecimiento del PIB y una constante, y luego se calcula la desviación estándar del residual en períodos quinquenales no superpuestos. De manera análoga, σ_M se calcula sobre la base del residual de una regresión²² del incremento de la cantidad de dinero en función de la inflación, el crecimiento del PIB y una constante.²³ Por ende, tanto σ_F como σ_M son independientes del ciclo económico.

El interés principal de (3) es estimar δ . Si la desigualdad da lugar a mayor volatilidad interna ante una conmoción externa, δ debería ser mayor que 0. La relación entre la volatilidad del producto y la conmoción externa responde a la siguiente expresión:

$$\frac{\partial \sigma_{it}}{\partial \eta_{it}} = \beta + \delta g_{it}. \quad (4)$$

Por consiguiente, si δ es mayor que 0, la volatilidad del producto debería aumentar junto con el nivel de desigualdad. En lo que respecta a la relación entre la volatilidad del producto y la desigualdad, de (3) se desprende:

$$\frac{\partial \sigma_{it}}{\partial g_{it}} = \delta \eta_{it}, \quad (5)$$

Esto significa que la regresión del incremento de la masa monetaria en función de la inflación, en la medida que el valor de η no puede ser negativo, también será positiva cuando δ sea mayor que 0.

Probar la segunda hipótesis es mucho más difícil, dado que la literatura acerca de los factores que determinan la calidad de las políticas, o por lo menos la literatura empírica sobre el tema, es escasa. Podría concebirse un marco en el que las instituciones determinan la calidad —y por ende la volatilidad— de las políticas, quizás por medio de restricciones al ejecutivo (véase Fatas y Mihov, 2007) o de la independencia de los bancos centrales, entre otros; en todo caso, se trata de un campo inexplorado. En este contexto, se optó por el siguiente modelo econométrico simple:

²² Dado que hay importantes valores atípicos, las estimaciones son robustas a la presencia de estos valores.

²³ Los autores son conscientes de que medir la política monetaria probablemente sea más difícil, dado que los instrumentos de política empleados (tipo de cambio, cantidad de dinero, tasas de interés) varían de un país a otro, de manera que sea cual sea el indicador que se elija, tendrá límites considerables.

$$\sigma_{pit} = \alpha\sigma_{pit-1} + \beta g_{it} + \chi X_{it} + \nu_i + u_{it} \quad (6)$$

donde $P=F,M$ y, como en los casos anteriores, g es el coeficiente de Gini al comienzo del período, X es un conjunto de variables de control, ν_i es un efecto específico de cada país y u_{it} s un término de error idénticamente e independientemente distribuido.

Entre las variables de control figuran σ_{Mt-1} (σ_{Ft-1}) en la regresión de σ_F (σ_M), inflación y conmociones externas. De acuerdo con (6), la volatilidad de las políticas depende de su volatilidad pasada (para controlar la inercia), el contexto (entre otros la inflación y la situación externa) y la desigualdad. El interés principal es estimar β en la ecuación (1). Si la desigualdad da lugar a mayor volatilidad en materia de políticas, β debería ser mayor que 0. Si, por el contrario, la desigualdad no afecta a la volatilidad de las políticas, β debería ser igual a 0. Podría sostenerse que en el modelo anterior se pasan por alto elementos fundamentales como las instituciones. Aunque se reconoce este hecho, cabe notar que en medida que las instituciones son más o menos permanentes o persisten durante largo tiempo (por lo menos en relación con el horizonte del ejercicio econométrico) el modelo de efectos fijos no las estaría dejando de lado.

Dada la naturaleza dinámica de las ecuaciones (3) and (4) y la presencia de efectos fijos para reflejar la heterogeneidad entre los países, ambas ecuaciones se calculan sobre la base de un estimador de GMM de sistema.

En los cuadros 4 y 5 se presentan los resultados de la ecuación (3) en función de dos formas de cuantificar la conmoción externa (la desviación estándar de la tasa de crecimiento de los socios comerciales del cuadro 1 y la desviación estándar de los términos del intercambio del cuadro 2) y diferentes especificaciones vinculadas a las variables de control. De acuerdo con los cuadros, el parámetro de interés elegido es efectivamente siempre positivo y significativo a los niveles convencionales.²⁴ Esto significa que los países caracterizados por un mayor grado de desigualdad parecen verse más afectados por las conmociones externas. En un cierto número de casos, β es negativo, pero cuando se resuelve la ecuación (4) para hallar su valor cero, el coeficiente de Gini resultante (entre 0,2 y 0,3) tiende a ser inferior a la distribución real de estos coeficientes en los países.²⁵

²⁴ La prueba de Hansen de sobreidentificación de restricciones y la prueba de correlación serial de segundo orden no revelan ningún problema con respecto a las especificaciones de los modelos.

²⁵ También se investigó en qué medida este hallazgo obedece al hecho de que los países más desiguales tienen un menor grado de desarrollo financiero y, por ende, están más expuestos a las conmociones externas. Sin embargo, los datos no brindan ninguna evidencia en favor de esta hipótesis.

Cabe notar que hay considerables diferencias entre los valores de los parámetros correspondientes a las variables de control de las políticas según que el indicador de las conmociones externas sea la volatilidad del crecimiento de los socios comerciales o la volatilidad de la variación de los términos del intercambio. En el primer caso, los valores de las variables de control tienen el signo previsto y son, en la mayoría de los casos, significativos, con la excepción de la variable correspondiente a la volatilidad monetaria. La volatilidad fiscal provoca una mayor volatilidad del producto; la inflación y el grado de apertura comercial arrojan resultados similares. Por el contrario, el desarrollo financiero y un gobierno de gran tamaño mitigarían el impacto de las conmociones externas. Los resultados relativos al desarrollo financiero son alentadores, ya que el progreso en este ámbito sería doblemente beneficioso, en el sentido de que contribuiría a reducir la velocidad y acelerar el crecimiento (véase Levine, 1997). Sin embargo, en lo que respecta al tamaño del gobierno la conclusión es un poco más problemática, dado que supondría una relación de compensación entre la volatilidad (los países con gobiernos más reducidos registrarían mayor volatilidad) y el crecimiento, ya que existe abundante información que indica que, en general, los países con gobiernos más grandes tienden a crecer menos (véase, entre otros, Loayza, Fajnzylber and Calderón, 2005). En lo relativo a los resultados de la especificación que considera la volatilidad de los términos del intercambio, la única variable que parece influir (además de la conmoción externa) es la volatilidad de la política fiscal.

Cabe preguntarse si la desigualdad se relaciona con alguna variable que falta en la ecuación y, por ende, si los resultados se ven afectados por el sesgo que supone esta ausencia. Para estudiar este aspecto se agregó a la ecuación (3) la interacción de la variable que capta la conmoción externa y dos alternativas posibles: el grado de apertura de la economía y el desarrollo financiero. Esto dio lugar a cuatro modelos, según la variable empleada para captar la conmoción y la variable agregada. En el cuadro 6 se presentan los resultados de manera sintética, cuando se excluye el efecto directo de las políticas individuales, esto es, el equivalente de los cuadros 4 y 5 de la ecuación (2). La principal observación que se desprende de este cuadro es que la conclusión a la que se había llegado es robusta según esta variación de la especificación básica. La interacción de las variables que captan la conmoción externa y el grado de apertura y desarrollo financiero

es significativa y tiene los signos previstos (positivo en el primer caso y negativo en el segundo) y la interacción de las variables que captan la conmoción externa con la desigualdad sigue siendo significativa. Estos resultados se mantienen cuando se incluye el efecto de las políticas específicas (lo que no figura en el presente artículo). Por consiguiente, la desigualdad aumenta el efecto de las conmociones externas, incluso cuando se controla el efecto mitigador del desarrollo financiero y el efecto amplificador de la apertura comercial.

A continuación se examina si la desigualdad afecta la calidad de las políticas. Del cuadro 7 surge que, en general, no se puede rechazar la hipótesis nula de que la desigualdad no afecte la volatilidad de las políticas. De hecho, la hipótesis nula no se aproxima al rechazo en ningún caso.

En el cuadro 7 también se aprecia que hay una persistencia moderada de la volatilidad de las políticas monetaria y fiscal (debido a los parámetros autorregresivos en el rango de 0,1 a 0,2) y que tanto las conmociones externas como la inflación parecen influir en este contexto, en favor de una mayor volatilidad.²⁶

En general, los resultados permiten concluir que la desigualdad efectivamente contribuye a una mayor volatilidad por medio de la transmisión de las conmociones externas, pero no parece ir en detrimento de la calidad de las políticas que se aplican. Esto último no debería sorprender, dado que el resto de las predicciones realizadas sobre la base la teoría del elector medio tampoco están respaldadas por datos. De hecho, como se mostró en la sección III, contrariamente a lo que podría suponerse de acuerdo con esa teoría, los países caracterizados por un mayor grado de desigualdad como los de América Latina no parecen adoptar más políticas redistributivas que el resto. Sin embargo, es imposible descartar que una mayor desigualdad pueda debilitar las instituciones económicas (por ejemplo, disminuir el grado de protección de los derechos de propiedad) y, por ende, afectar negativamente el crecimiento a largo plazo, tal como se propone en la teoría del elector medio y como indicarían los acontecimientos recientes en algunos países de la región.²⁷

²⁶ También se ensayaron especificaciones que incluían el gasto público pero esta variable no entraba nunca con un valor significativo en la ecuación.

²⁷ Véase Lederman y Perry, en prensa.

Cuadro 4
DESIGUALDAD Y TRANSMISIÓN DE LAS CONMOCIONES INTERNACIONALES

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Persistencia	0,382	0,287	0,085	0,214	0,124	0,156	0,081	0,267	0,191	0,303
(Valor rezagado de la variable dependiente)	6,40	7,88	1,61	4,92	2,90	2,06	1,76	6,11	5,33	3,67
Conmoción externa	0,318	-1,443	-1,964	-1,099	-0,515	-1,609	-1,325	-1,422	-1,164	-0,702
(Desviación estándar de la tasa de crecimiento anual de los socios comerciales)	4,19	2,50	3,11	2,29	1,02	2,62	2,08	2,42	2,29	1,04
Conmoción externa * desigualdad		5,538	6,355	3,585	1,937	5,630	4,747	5,245	4,309	4,014
(Desviación estándar de la tasa de crecimiento anual de los socios comerciales * coeficiente de Gini)		3,49	3,65	2,95	1,51	3,42	2,67	3,26	3,07	2,39
Volatilidad de la política fiscal			0,048		0,033					
(Desviación estándar de la tasa de crecimiento anual del consumo del gobierno)			4,72		3,41					
Volatilidad de la política monetaria				0,000	0,000					
(Desviación estándar de la tasa de crecimiento anual de la cantidad de dinero, corregida)				0,38	0,15					
Estabilidad de precios						1,027				0,294
(Tasa de inflación)						2,13				1,12
Acceso al crédito							-0,747			0,129
(Relación entre el acceso al crédito del sector privado y el PIB)							2,86			0,47
Apertura comercial								0,458		1,232
(Relación entre el volumen del comercio – corregido por estructura de la economía y el PIB)								1,45		2,52
Gasto público									-1,203	-3,221
(Relación entre el consumo del gobierno y el PIB)									2,04	4,71
Países	110	107	104	94	92	105	102	104	106	99
Observaciones	685	364	339	288	275	348	337	341	349	313
Prueba de Hansen de sobreidentificación de restricciones (Valor p)	0,16	0,49	0,53	0,62	0,58	0,55	0,53	0,43	0,37	0,13
Prueba de correlación serial de segundo orden (Valor p)	0,23	0,17	0,18	0,20	0,25	0,23	0,20	0,20	0,28	0,15

Fuente: Elaboración propia
* En el cuadro se presentan los resultados de una regresión de la desviación estándar de la tasa de crecimiento de los países en función de las variables de la primera columna. Las cifras corresponden a promedios de periodos quinquenales no superpuestos. Se empleó el método de estimación GMM; el conjunto de instrumentos es el mismo en todas las especificaciones e incluye los valores rezagados de la volatilidad de las políticas monetaria y fiscal, la estabilidad de precios, el acceso al crédito, el grado de apertura comercial, el gasto público y el coeficiente de Gini. La conmoción externa se considera exógena. Las estadísticas t figuran en *italicas*. Las hipótesis nulas en la prueba de Hansen de sobreidentificación de restricciones y la prueba de correlación serial de segundo orden no traducen correlación entre los residuales y el conjunto de instrumentos ni una correlación de segundo orden (esto es, un valor p alto indica que no hay evidencia en contra de la hipótesis nula).

Cuadro 5
DESIGUALDAD Y TRANSMISIÓN DE LAS CONMOCIONES INTERNACIONALES

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Variable dependiente: desviación estándar de las tasas de crecimiento per cápita										
Persistencia	0,272	0,009	-0,193	0,035	-0,066	0,024	-0,064	0,008	-0,008	-0,033
(Valor rezagado de la variable dependiente)	4,65	0,26	3,47	0,99	1,59	0,43	1,29	0,25	0,17	0,79
Comoción externa	0,097	-0,382	-0,418	-0,240	-0,266	-0,318	-0,550	-0,319	-0,353	-0,230
(Desviación estándar de la variación anual de los términos del intercambio)	10,67	5,36	5,34	4,09	3,93	4,13	6,70	4,90	5,10	3,25
Comoción externa * desigualdad	1,179	1,319	0,757	0,854	0,990	1,648	1,050	1,111	0,830	0,830
(Desviación estándar de la variación anual de los términos del intercambio * coeficiente de Gini)	6,41	6,43	4,97	4,78	5,05	7,66	6,14	6,17	4,60	4,60
Volatilidad de la política fiscal			0,043		0,038					
(Desviación estándar de la tasa de crecimiento anual del consumo del gobierno)			3,91		4,15					
Volatilidad de la política monetaria			0,000		-0,001					
(Desviación estándar de la tasa de crecimiento anual de la cantidad de dinero, corregida)			0,05		0,63					
Estabilidad de precios						-0,057				-0,052
(Tasa de inflación)						0,17				0,14
Acceso al crédito							0,171			-0,248
(Relación entre el acceso al crédito del sector privado y el PIB)							0,56			0,76
Apertura comercial								0,304		1,204
(Relación entre el volumen del comercio – corregido por estructura de la economía – y el PIB)								1,35		3,11
Gasto público									0,357	-0,823
(Relación entre el consumo del gobierno y el PIB)									0,72	1,27
Países	110	107	104	94	92	105	102	104	106	99
Observaciones	685	364	339	288	275	348	337	341	349	313
Prueba de Hansen de sobreidentificación de restricciones (Valor p)	0,20	0,72	0,84	0,87	0,73	0,62	0,60	0,72	0,73	0,46
Prueba de correlación serial de segundo orden (Valor p)	0,34	0,48	0,68	0,33	0,42	0,51	0,36	0,46	0,43	0,31

Fuente: Elaboración propia.

* En el cuadro se presentan los resultados de una regresión de la desviación estándar de la tasa de crecimiento de los países en función de las variables de la primera columna. Las cifras corresponden a promedios de períodos quinquenales no superpuestos. Se empleó el método de estimación GMM; el conjunto de instrumentos es el mismo en todas las especificaciones e incluye los valores rezagados de la volatilidad de las políticas monetaria y fiscal, la estabilidad de precios, el acceso al crédito, el grado de apertura comercial, el gasto público y el coeficiente de Gini. La comoción externa se considera exógena. Las estadísticas t figuran en itálicas. Las hipótesis nulas en la prueba de Hansen de sobreidentificación de restricciones y la prueba de correlación serial de segundo orden no traducen correlación entre los residuales y el conjunto de instrumentos ni una correlación de segundo orden (esto es, un valor p alto indica que no hay evidencia en contra de la hipótesis nula).

Cuadro 6
DESIGUALDAD Y TRANSMISIÓN DE LAS CONMOCIONES INTERNACIONALES, CON VARIABLES AGREGADAS

	Variable dependiente: desviación estándar de las tasas de crecimiento per cápita	
	Desviación estándar de la tasa de crecimiento anual de los socios (1)	Desviación estándar de la variación anual de los términos del intercambio (2)
Conmoción externa * desigualdad	6,194	1,498
	3,63	8,47
Conmoción externa * crédito	-0,206	-0,029
	1,04	0,77
Conmoción externa * desigualdad	5,115	0,837
	3,22	4,76
Conmoción externa * apertura comercial	0,258	0,040
	1,54	2,34

Fuente: Elaboración propia.

* En el cuadro se presenta los parámetros y las estadísticas t en regresiones equivalentes a las de la columna 2 de los cuadros 4 y 5, a las que se agregó la interacción de la conmoción interna con el desarrollo financiero o el grado de apertura comercial.

Cuadro 7
DESIGUALDAD Y TRANSMISIÓN DE LAS CONMOCIONES INTERNACIONALES

	Variable dependiente: volatilidad de la política fiscal					Variable dependiente: volatilidad de la política monetaria				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Valor rezagado de la volatilidad de la política fiscal	0,206	0,202	0,049	0,068	0,212		0,450	0,404	0,086	
(Desviación estándar de la tasa de crecimiento anual del consumo del gobierno)	5,28	5,16	1,13	1,37	2,59		1,76	1,17	0,24	
Valor rezagado de la volatilidad de la política monetaria			-0,194	-0,647	-0,004	0,251	0,141	0,108	-0,093	-0,148
(Desviación estándar de la tasa de crecimiento anual de la cantidad de dinero)			-0,91	0,45	-0,73	7,70	7,84	4,75	-8,01	-3,98
Desigualdad		3,810	0,007	0,004	-1,290		-0,905	-1,341	0,118	1,000
(Coeficiente de Gini)		0,40	0,87	1,28	-0,08		-1,44	-1,52	0,23	1,40
Comoción externa				0,600					-1,07	
(Desviación estándar de la tasa de crecimiento anual de los socios comerciales)				2,60					-0,97	
Estabilidad de precios					1,581					2,352
(Tasa de inflación)					1,73					3,38
Países	121	110	95	90	94	115	105	95	90	94
Observaciones	551	312	245	239	238	523	272	246	240	239
Prueba de Hansen de sobreidentificación (Valor p)	0,68	0,38	0,69	0,68	0,53	0,18	0,67	0,71	0,51	0,69
Prueba de correlación serial de segundo orden (Valor p)	0,28	0,20	0,61	0,62	0,54	0,36	0,32	0,32	0,32	0,24

Fuente: Elaboración propia.

Nota: En el cuadro se presentan los resultados de una regresión de la desviación estándar de la volatilidad de las políticas fiscal y monetaria en función de las variables de la primera columna. Las cifras corresponden a promedios de períodos quinquenales no superpuestos. Se empleó el método de estimación GMM; el conjunto de instrumentos es el mismo en todas las especificaciones e incluye los valores rezagados de la volatilidad de las políticas monetaria y fiscal y el coeficiente de Gini. La comoción externa se considera exógena. Las estadísticas t figuran en *italicas*. Las hipótesis nulas en la prueba de Hansen de sobreidentificación de restricciones y la prueba de correlación serial de segundo orden no traducen correlación entre los residuales y el conjunto de instrumentos ni una correlación de segundo orden (esto es, un valor p alto indica que no hay evidencia en contra de la hipótesis nula).

V. Conclusiones

La desigualdad es alta en América Latina, independientemente de la medida que se adopte. La región registra uno de los valores más elevados de los indicadores tradicionales de desigualdad del ingreso y su situación no es mejor con respecto a los indicadores, más dinámicos, de movilidad social o educativa. Es más, en los años noventa, la desigualdad del ingreso tendió a aumentar en la mayoría de los países, aunque hay que tener en cuenta que con variaciones considerables y que las tendencias parecen algo más favorables si se emplean los deflatores de precios correctos por veintil de ingresos.

Niveles de desigualdad tan altos deberían preocupar a las autoridades no solo por razones vinculadas con la equidad sino también con la eficiencia. Se presentaron tres medios por los cuales una elevada desigualdad reduce el crecimiento económico, sobre la base de investigaciones anteriores y nuevos datos. En primer lugar, la pronunciada desigualdad motiva en parte los marcados índices de delincuencia y violencia que presentan la mayor parte de los países de la región y que, a su vez, afectan su crecimiento. En segundo término, se traduce en mayores niveles de pobreza (con un mismo ingreso per cápita) y, por consiguiente, limita la acumulación de capital físico y humano, lo que reduce de manera indirecta las tasas de crecimiento. En tercer lugar, al ampliar el efecto de las conmociones externas, eleva la volatilidad del producto, lo que perjudica el crecimiento económico de varias maneras.

La persistencia de un alto grado de desigualdad obedece a varios factores. La desigualdad en materia de activos, sobre todo de capital humano, incide notoriamente en la actual desigualdad del ingreso. La convexidad de la rentabilidad de la educación y el alto grado de selección matrimonial exacerban la importancia de la notable concentración del rendimiento educativo actual. La escasa movilidad educativa es uno de los motivos fundamentales de la persistencia de la elevada desigualdad del ingreso. Solucionar este problema exige atender tanto la oferta (disponibilidad de escuelas y docentes) como la demanda: dada la lenta evolución de la rentabilidad de la educación (la rentabilidad marginal se vuelve significativa recién tras la finalización de la educación secundaria), las restricciones del crédito y los costos de oportunidad crecientes para los pobres en términos de los ingresos que dejan de percibir como resultado del mantenimiento de los jóvenes en el sistema educativo, las transferencias condicionadas diseñadas y aplicadas de manera eficaz parecen constituir

un instrumento clave para poder romper este círculo vicioso. También es necesario ocuparse de los factores que determinan las diferencias de la rentabilidad de la educación de un grupo de ingresos a otro: la calidad de las escuelas, el acceso a centros de educación preescolar y, sobre todo, el acceso a activos complementarios (servicios financieros e infraestructura pública entre otros). Igualar el acceso a los activos es parte de una agenda más amplia de equiparación de oportunidades, que tendría la gran ventaja de contribuir a un incremento tanto de la igualdad del ingreso y como del crecimiento. El Estado debe tener un papel fundamental en la garantía de una mayor igualdad de oportunidades.

No obstante, equiparar el acceso a los activos y las oportunidades es un proceso largo, y el Estado puede proceder a una redistribución significativa del ingreso a corto plazo, sin que esto suponga grandes costos en términos de crecimiento. En el presente artículo se demostró que más de la mitad de las diferencias de la distribución del ingreso disponible entre América Latina y los países desarrollados obedece a la redistribución mediante impuestos y, sobre todo, transferencias. En general, el gasto público en América Latina es mucho menos progresivo que en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Esto se debe tanto a la gran proporción que le corresponde en el gasto de los países de América Latina a los rubros que benefician de manera desproporcionada a las clases más favorecidas (subsidios generalizados al consumo de energía, pensiones y educación superior) como a la todavía escasa importancia de las transferencias focalizadas. La transformación de los Estados de la región en agentes de equiparación de oportunidades y de una redistribución del ingreso eficaz es probablemente uno de los desafíos más significativos de la agenda de desarrollo regional.

Bibliografía

- Aaberge, R. y otros (2002), "Income inequality and income mobility in the Scandinavian countries compared to the United States", *Review of Income and Wealth*, N° 48.
- Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson (2001), "The Colonial origins of comparative development: an empirical investigation", *American Economic Review*, N° 91.
- Alesina, A. y D. Perotti (1996), "Income distribution, political instability, and investment", *European Economic Review*, vol. 40, N° 6.
- Alesina, A. y D. Rodrik (1994), "Distributive Politics and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, N° 109.

- Andersen, L. (2001), "Social mobility in Latin America: links with adolescent schooling", *Research Network Working Papers*, N° R-433, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Banco Mundial (2006), *Informe sobre el desarrollo mundial, 2006: equidad y desarrollo*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Barro, R. (2000), "Inequality and growth in a panel of countries", *Journal of Economic Growth*, N° 5.
- Behrman, J., N. Birdsall y M. Székely (1999), "Intergenerational mobility in Latin America: deeper markets and better schools make a difference", *New Markets, New Opportunities?*, N. Birdsall y C. Graham (eds.), Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Behrman, J., A. Gaviria y M. Székely (2001), "Intergenerational mobility in Latin America", *Working Paper*, N° 452, Washington, D.C., Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bertola, G. y R. J. Caballero (1994), "Irreversibility and aggregate investment", *The Review of Economic Studies*, vol. 61, N° 2.
- Bourguignon, F. (2003), "The growth elasticity of poverty reduction. Explaining heterogeneity across countries and time periods", *Inequality and Growth: Theory and Policy Implications*, T. Eicher y S. Turnovsky (eds.), Cambridge, MIT Press.
- Calderón, C. y E. Levy-Yeyati (2007), "Three degrees of vulnerability: external shocks in developing countries", Washington, D.C., Banco Mundial.
- Deaton, A. (1985), "Panel data from time series of cross-sections", *Journal of Econometrics*, N° 30.
- Deininger, K. y P. Olinto (2000), "Asset distribution, inequality and growth", *Policy Research Working Paper*, N° 2375, Washington, D.C., Banco Mundial.
- de Ferranti, D. y otros (2000), *Securing Our Future in a Global Economy*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (2004), *Desigualdad en América Latina: ¿ruptura con la historia?*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (2006), *Más allá de la ciudad: el aporte del campo al desarrollo*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Engerman, S., y K. Sokoloff (2004), "Factor endowments, institutions, and differential paths of growth among new world economies: a view from economic historians of the United States", *NBER Working Paper*, N° H0066.
- Fajnzylber, P., D. Lederman y N. Loayza (2002), "Inequality and violent crime", *Journal of Law and Economics*, vol. XLV, abril.
- Fatás, A. (2002), "The effects of business cycles on growth", *Working Paper*, N° 156, Santiago de Chile, Banco Central de Chile, mayo.
- Fatás, A. e I. Mihov (2007), "Fiscal discipline, volatility and growth", *Prudence or Abstinence? Fiscal Policy, Stabilization and Growth*, L. Servén, G.E. Perry y R. Suescun, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Forbes, K. (2000), "A reassessment of the relationship between inequality and growth", *American Economic Review*, vol. 90, N° 4.
- Galor, O., y J. Zeira (1993), "Income distribution and macroeconomics", *Review of Economic Studies*, vol. 60, N° 1.

- Gasparini, Leonardo, F. Gutiérrez y L. Tornarolli (2007), "Growth and income poverty in Latin America and the Caribbean: evidence from household surveys", *Review of Income and Wealth*, serie 53, N° 2, junio.
- Glewwe, P., H. Jacoby y E. King (2001), "Early childhood nutrition and academic achievement: a longitudinal analysis", *Journal of Public Economics*, N° 81.
- Goñi, E., H. López y L. Servén (2006), "Getting Real about Inequality. Evidence from Brazil, Colombia, Mexico, and Peru", *Policy Research Working Paper*, N° 3815, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (2008), "Reforma Fiscal y Equidad Social en América Latina", en J.L. Machinea y N. Serra eds., *Hacia un Nuevo Pacto Social*, ECLAC-CIDOB, Santiago de Chile.
- Grawe, N. (2002), "Quantile measures of mobility in the US and abroad", *Generational Income Mobility in North America and Europe*, Miles Corak (ed.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Hanushek, Eric A. (1992), "The trade-off between child quantity and quality", *Journal of Political Economy*, vol. 100, N° 1, febrero.
- Hnatkovska, V. y N. Loaiza (2004), "Volatility and growth", *Policy Research Working Paper*, N° 3184, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hobjin, B. y D. Lagakos (2003), "Inflation inequality in the United States", Staff Report, N° 173, Nueva York, Banco de la Reserva Federal de Nueva York.
- Krebs, T., P. Krishna y W. Maloney (2005), "Income risk and human capital in LDCs", Washington, D.C., Banco Mundial.
- Leibowitz, A. (1974), "Home investments in children", *Journal of Political Economy*, N° 82.
- Levine, R. (1997), "Financial development and economic growth: views and agenda", *Journal of Economic Literature*, vol. 35, N° 2, American Economic Association, junio.
- Li, H. y H. Zou (1998), "Income inequality is not harmful for growth: theory and evidence", *Review of Development Economics*, vol. 2, N° 3.
- Loayza, N., P. Fajnzylbe y C. Calderon (2005), *Economic Growth in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lódola, A., F. Busso y F. Cerimedo (2000), "Sesgos en el IPC: el sesgo plutocrático en Argentina", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*.
- Lopez, H. y L. Servén (2006a), "A normal relationship? Poverty, growth and inequality", *Policy Research Working Paper*, N° 3814, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (2006b), "Too Poor to Grow", Washington, D.C., Banco Mundial.
- Martin, P. y C. A. Rogers (1997), "Stabilization policy, learning by doing, and economic growth", *Oxford Economic Papers*.
- _____ (2000), "Long-term growth and instability", *European Economic Review*, vol. 44, N° 2.
- Perotti, R. (1996), "Growth, income distribution and democracy", *Journal of Economic Growth*, vol. 1, N° 2.
- Perry, G. y otros (2006), *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Washington, D.C., Banco Mundial.

- Ramey, G. y V. Ramey (1995), "Cross-country evidence on the link between volatility and growth", *American Economic Review*, vol. 85, N° 5.
- Ravallion, M. (1997), "Can high inequality development countries escape absolute poverty?", *Economics Letters*, vol. 56, N° 1.
- _____ (2004), "Pro-poor growth: a primer", *Policy Research Working Paper*, N° 3242, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rodrik, D. (1999), "Where did all the growth go? External shocks, social conflict, and growth collapses", *Journal of Economic Growth*, vol. 4, N° 4.
- Ruiz-Castillo J., E. Ley y M. Izquierdo (2002), "Distributional aspects of the quality change bias in the CPI: evidence from Spain", *Economic Letters*, vol. 76, N°1.
- Wolf, Holger (2003), "Volatility: definitions and consequences", *Managing Volatility and Crises: A Practitioner's Guide*, Washington, D.C., Banco Mundial, cap. 1.

Comentario

José Antonio Alonso

He de comenzar señalando mi amplio acuerdo con la idea central de la ponencia de Guillermo Perry, una excelente contribución, en gran medida tributaria de los estudios que, bajo su dirección, se vienen realizando en el seno del Banco Mundial sobre las causas y consecuencias de la desigualdad en América Latina. Coincido con su punto de partida: el reconocimiento de que la corrección de la extrema desigualdad imperante en la región no solo se justifica por razones éticas, sino que también responde a criterios de carácter económico, relacionados con los obstáculos que esa desigualdad impone al crecimiento de los países afectados.

En todo caso, la relación entre crecimiento y desigualdad ha de admitirse como compleja y bidireccional: el crecimiento económico puede influir en los patrones distributivos de una sociedad y estos, a su vez, pueden influir en las posibilidades dinámicas de la economía. La primera de estas relaciones fue la más estudiada en el pasado, al calor del debate originado por la propuesta de Kuznets. Hoy se está lejos de admitir una relación tan determinista y uniforme como la entonces sugerida, entre otras cosas porque los estudios empíricos suelen confirmar la existencia de variados patrones de distribución compatibles con el crecimiento. A mi juicio, esto no debiera interpretarse como una demostración de que no existe relación alguna entre ambas variables, sino de que esa relación se encuentra influida por otros muchos factores, algunos de ellos inherentes al modelo económico y social del país en cuestión y, por lo tanto, difíciles de captar a través de un análisis de dos o más países. Esta situación permite profundizar en la investigación de estos factores y el tipo de relación existente entre algunos de ellos y el crecimiento, que no es necesariamente lineal. En todo caso, lleva a concluir que es posible aplicar una política social sin limitar las posibilidades de crecimiento.

La segunda relación, la que vincula a desigualdad y crecimiento, ha despertado gran interés en los últimos años. Además, a diferencia

de lo ocurrido en el pasado, actualmente se postula la existencia de una relación inversa entre desigualdad y crecimiento económico, según la cual los altos niveles de desigualdad limitan las posibilidades dinámicas de una economía. Al respecto, se han dado explicaciones, no necesariamente excluyentes, a esta relación: entre las más frecuentes se cuentan las que hacen referencia al efecto que ejerce la desigualdad en el comportamiento del votante mediano, la exclusión que imponen los mercados de capital a quienes carecen de patrimonio y los efectos de la desigualdad en lo que respecta a la violencia, la inestabilidad social y la debilidad institucional. Lo cierto es que no son hipótesis comparables ni en cuanto a grado de realismo, mucho más bajo en el caso del comportamiento del votante mediano, ni al tipo de desigualdad a la que aluden.¹ Y, pese a su potencial explicativo, no cuentan con el respaldo empírico necesario para convertirlas en hipótesis inobjetables, en parte por tratarse de relaciones complejas, con un gran componente endógeno y vínculos que posiblemente no sean lineales. Esto explica la importancia de profundizar el estudio de los canales a través de los cuales la desigualdad incide en las posibilidades de crecimiento de una economía, área a la que aporta luz la contribución de Guillermo Perry.

Dada mi básica coincidencia con él en estos sentidos, me gustaría referirme ahora a un tema que en su ponencia se mencionada muy al pasar, pero que aparece reiterado en muchos de los estudios recientes del Banco Mundial: el efecto que ha tenido la desigualdad originaria, la misma que acompañó a los procesos de colonización, en el tipo de instituciones implantadas en los países y, a través de ellas, en las posibilidades posteriores de desarrollo. Esta hipótesis ha sido confirmada por los estudios de Acemoglu, Johnson y Robinson, por una parte, y de Engelman y Sokoloff en adelante por otra. Aunque se trata de dos líneas de análisis que no coinciden enteramente, ambas identifican a las instituciones excluyentes vinculadas al proceso de colonización como causa fundamental del atraso económico. Esta tesis aparece postulada en varios estudios del Banco Mundial, sin apenas cuestionamiento, lo que contribuye a convertirlas en una especie de “nueva ortodoxia” en la materia.

No es difícil explicar el favorable eco que esta tesis ha tenido en diversos medios. Su primer atractivo es el hecho de que la propuesta se relaciona con uno de los principios más queridos del pensamiento liberal,

¹ De hecho, la exclusión de los mercados de capital consiste más en una desigualdad de activos que de rentas.

de Locke y de Mill, según el cual las claves del desarrollo se encuentra en el ejercicio de los derechos de propiedad y la consolidación de un orden político liberal, dos de las instituciones básicas consideradas por los autores citados. En segundo lugar, la propuesta aleja la explicación del atraso económico de dos hipótesis realmente “poco atractivas”: la del determinismo geográfico (que remite a factores ajenos al control humano) y la del determinismo cultural (que distingue entre “buenos” y “malos” colonizadores o entre pueblos aptos y no aptos para la modernización). Ante ambos determinismos, se postula que son las instituciones, una creación de carácter eminentemente humano, la variable explicativa fundamental del desarrollo a largo plazo. Por último, la tesis tiene el atractivo de intentar, por medios muy ingeniosos, de “endogeneizar” las instituciones. Y creo que muchos de mis colegas están de acuerdo en que las instituciones son un factor relevante, como lo es la historia, a la hora de explicar los procesos de desarrollo. En suma, la tesis es muy atractiva, lo que explica su aceptación en amplios círculos. Ahora bien, además de atractiva ¿puede considerársela plausible?

Mi respuesta es más bien negativa. Creo que la tesis, tal como ha sido formulada, difícilmente puede explicar el atraso relativo de América Latina.

Empezaré por señalar tres objeciones básicas de carácter histórico a la tesis mencionada. La primera alude a la discordancia existente entre la unicidad de la causa propuesta y los muy variados efectos que ha tenido. En concreto, el orden institucional de la colonización fue relativamente único y homogéneo en gran parte de América Latina, a pesar de lo cual tuvo efectos que varían notablemente de un país a otro, incluso antes de iniciada la industrialización. A comienzos del siglo XIX, como nos recuerda Coatsworth (1995), la dispersión de los niveles de productividad por persona en América Latina era equivalente en términos generales a la existente a nivel mundial de 3 a 1. ¿Cómo explicar esa disparidad atribuyéndola a una sola causa, a las instituciones coloniales, común en gran parte de los casos? Esa misma disparidad de situaciones se produce incluso entre países que, de acuerdo a su dotación natural de factores, mostraban un modelo similar de colonización, como ocurre entre otros casos con Cuba y Brasil, ambos ejemplos del modelo de explotación agrícola mediante plantaciones y el uso de mano de obra esclava, que se dio a la vez en uno de los países con más alto ingreso per cápita de la región a mediados del XIX (Cuba) y un país que ocupaba uno de los lugares más bajos.

La segunda objeción se funda en la excesiva importancia que se otorga en estas hipótesis a la dependencia de la trayectoria como factor explicativo de la situación actual. Todos podríamos concordar en que es importante el proceso histórico y que es necesario considerar la inercia de los cambios sociales, pero es cuestionable si se justifica hacerlo hasta tal punto. ¿No es atribuir a fenómenos propios de hace 500 años las causas de lo que hoy sucede en la economías latinoamericanas? ¿No ha pasado nada relevante entre entonces y ahora? Parece difícil admitirlo, sobre todo si se tienen en cuenta los importantes cambios que supusieron los procesos de independencia de comienzos del siglo XIX, el efecto de la revolución de los transportes en ese mismo siglo, el alza del precio de las materias primas a fines de ese siglo, el proceso de industrialización dirigido por el Estado ya en pleno siglo XX, y la más reciente crisis de la deuda y los ajustes posteriores. Estos son demasiados acontecimientos de relevancia como para que sea necesario retroceder 500 años en busca de la causa fundamental.

La tercera objeción se relaciona con los fundamentos empíricos de la tesis: simplemente alguno de los escasos datos que se ofrecen no parecen concordar con lo que sugieren los estudios históricos sobre la región. No puedo detenerme en un análisis exhaustivo de esas faltas de correspondencia, por lo que me referiré exclusivamente a una que es esencial para la defensa de la tesis propuesta: la existencia de un anómalo nivel de desigualdad, cuyo origen se encuentra en las instituciones coloniales y que condiciona la evolución futura de América Latina. Por supuesto, no trato de negar los rasgos de exclusión, explotación y violencia asociados a la colonización, pero parecería que los niveles de desigualdad que propició no eran muy diferentes a los existentes en otros países y regiones del mundo que, sin embargo, consiguieron avanzar en el proceso de industrialización.

Los datos son muy deficientes pero, por ejemplo, si nos atenemos a los ofrecidos por Bourguignon y Morrison, la desigualdad existente en México en 1820 no era muy diferente de la que se registraba en ese entonces en el Reino Unido. Hay países como Argentina o Uruguay que no parecen tener altos niveles de desigualdad a comienzos del siglo XIX; es al final del siglo cuando se produce una acentuación de la desigualdad de acuerdo a los estudios de J. Williamson (1999), Gelman (2007) y Bértola Flores (2005). Por último cuando Coatsworth (2005) trata de medir la concentración de la tierra en América Latina concluye que esta no difiere mayormente de la observada en otras regiones con alta dotación de recursos naturales.

En suma, si se desea validar la hipótesis de (AJR) y (ES) debiera poder demostrarse que los países en desarrollo presentaban un grado de desigualdad muy superior a los vigentes en países que han tenido una evolución económica exitosa. Y no parece que este sea el caso, al menos si se toma en consideración la documentación histórica disponible.

Este es otro de los problemas que se plantea en este contexto: (AJR) y (ES) reivindican la importancia de la historia como factor explicativo del desarrollo, pero sus ensayos más reconocidos aportan escasa documentación histórica y apenas hacen referencia a los estudios de los historiadores más reconocidos, en este caso específico de los latinoamericanistas. Es una “historia sin datos históricos”.

De igual modo, estos autores se refieren al papel de las instituciones, pero apenas dedican algo de espacio a aclarar el concepto de instituciones utilizado. En este contexto también hay problemas que valdría la pena analizar. Dos de ellos son especialmente relevantes: en primer lugar, limitar el ámbito institucional al de las instituciones formales, es decir las que se constituyen en mecanismos normados, expresos y reconocibles de modulación de la conducta colectiva; y, en segundo lugar, suponer que es posible identificar instituciones de carácter universal, que se consideran ideales como mecanismos de fomento del desarrollo. En este contexto, los derechos de propiedad y la democracia liberal constituirían la esencia de ese modelo óptimo.

Los dos aspectos del marco institucional implícitos en los planteamientos de (AJR) y (ES) son objetables. En primer lugar, es evidentemente insuficiente limitar el análisis a las instituciones formales, porque parte importante del marco institucional —en todas los casos, pero sobre todo en los países en desarrollo— corresponde a instituciones informales, es decir instituciones que no llegan a traducirse en leyes, normas explícitas u organizaciones tangibles, sino que están ancladas en expresiones culturales, en valores, en relaciones personales o en vínculos comunales. Cuanto menos mercantilizada es una sociedad, más relevancia tienen este tipo de instituciones. De hecho, el proceso de desarrollo puede interpretarse como un proceso de creciente formalización del marco institucional, en el que se sustituyen los valores implícitos y las relaciones personales por normas objetivadas e impersonales. Por ello, la importancia de las instituciones informales es mayor en países con economías tradicionales, poco mercantilizadas o fragmentadas desde un punto de vista social, todos ellos elementos relevantes para la comprensión de la historia de América Latina.

La considerable importancia relativa de las instituciones informales tiene, además, dos consecuencias significativas para el proceso de desarrollo. En primer lugar, las instituciones informales suelen ser mucho más resistentes al cambio social, lo que las puede convertir en una rémora para una sociedad en proceso de cambio. En segundo lugar, la persistencia de instituciones informales puede limitar la eficacia del marco institucional formal. Mientras este último define normas explícitas, la conducta social se sigue rigiendo por acuerdos informales e implícitos. Esta discordancia es la que explica el bajo grado de eficacia del “transplante” institucional al que han sido tan propicios las instituciones internacionales y algunos donantes. Por similar razón, este factor puede contribuir notablemente a explicar la limitada eficacia de las instituciones coloniales, que en gran medida conforman una especie de carcasa aparente basada en un marco de instituciones informales preexistentes y plenamente vigentes. El resultado es una mezcla poco operativa de instituciones, incapaz de articular el cuerpo social en forma eficiente.

El análisis a las instituciones formales, igualmente objetable es suponer que se puede definir un marco institucional para el desarrollo que sea a la vez óptimo y universal, y que sirva de marco de referencia para la evaluación de lo ocurrido en cada país. Es poco lo que se sabe sobre el cambio institucional, pero hay cuatro apreciaciones que me parecen importantes. La primera es que aparentemente no existen modelos institucionales universales y óptimos; de hecho, las respuestas institucionales están muy determinadas por el contexto, por lo que el transplante de instituciones a un entorno no originario no es la mejor vía para crear instituciones eficientes. La segunda es que el criterio adecuado para promover el cambio institucional no es tanto la detección de un fallo en la estructura anterior, sino la existencia de una falla remediable, lo que se relaciona con la existencia de una alternativa viable que cuente con respaldo social. La tercera es que la sostenibilidad de un cambio institucional depende de que se traduzca en un número de perdedores reducido y permita ampliar paulatinamente el número de beneficiarios, lo que llevaría a afirmar que la orientación del cambio en términos de economía política de las reformas es relevante. Por último, tal como lo plantea North, lo que más incide en un cambio social es la capacidad de innovación, adaptación y transformación de las instituciones, su “eficiencia adaptativa” en términos de North (2005), pese a lo cual estos factores no se consideran en los estudios a los que me he referido.

Hasta ahora he intentado explicar los motivos que me llevan a distanciarme de los planteamientos de (AJR) y (ES), aunque las diferencias que tengo con ellos no son tan grandes como para no reconocer que su análisis tiene un aspecto muy válido, el que se refiere al efecto negativo que la desigualdad puede ejercer en lo que respecta a la calidad de las instituciones y, a través de ellas, a las posibilidades dinámicas de una economía, en el marco de un sistema de relaciones que se pueden formalizar e incluso, aunque con más dificultad, comparar sin que necesariamente nos obligue a remitirnos a 500 años atrás.

Para fundamentar este argumento, aunque fuera brevemente, debiera comenzar por referirme a los factores que, a mi juicio, determinan la calidad de las instituciones, es decir la credibilidad y la eficiencia. La “credibilidad” es la capacidad de una institución para identificar comportamientos previsibles de los actores, lo que reduce el costo de transacción y los niveles de incertidumbre con los que opera una sociedad. Una institución no es eficaz, aunque en realidad la eficacia en sentido puro no es capaz de modular la conducta de los individuos. Por ello es importante que las instituciones despierten confianza; que permitan la concertación de contratos de validez prolongada que sean reconocidos por los actores implicados. El segundo rasgo relevante es que las instituciones sean eficientes, es decir que propicien conductas que estimulen el desarrollo, es decir que permitan un equilibrio que ofrezca beneficios dinámicos a todos o que por lo menos deje un beneficio neto después de la compensación a los perdedores. Evidentemente, se trata de dos dimensiones diferentes, porque puede haber instituciones que despierten confianza pero no sean eficientes e instituciones eficientes pero que no despierten confianza. En ambos casos se produce una atrofia institucional.

Se podría decir, entonces, que la desigualdad extrema afecta a ambos rasgos: reduce la credibilidad de las instituciones, restándoles eficacia, y fomenta comportamientos excluyentes que, en muchos casos, no incentivan el desarrollo. En primer lugar, los efectos negativos que ejerce la desigualdad en la eficiencia de las instituciones pueden ser objeto de formalización si se cumplen las siguientes condiciones: i) que una institución sea un mecanismo que provea bienes públicos “impuros” y ii) que el equilibrio institucional sea producto de una interacción prolongada, en la que participen múltiples actores y en la que sea posible la formación de alianzas. Si se desarrolla este planteamiento, es fácil llegar a resultados en los que el grado de eficiencia en la provisión de bienes

públicos mejore una vez corregida la desigualdad. En segundo lugar, la desigualdad influye también en la credibilidad de las instituciones, lo que es fácilmente comprensible si se entienden las instituciones como contratos cuyo cumplimiento exige un cierto grado de confianza mutua. La disposición a los comportamientos colectivos aumenta en entornos de mayor cohesión social. Por último, la desigualdad y la fragmentación social propician el recurso a instituciones informales como mecanismo de protección ante condiciones desfavorables, pero a medida que se extiende el recurso a mecanismos informales se reduce la “eficiencia adaptativa” del marco institucional, lo que limita las posibilidades de desarrollo y de cambio social.

Por último, la desigualdad presenta en América Latina dos características inquietantes, que influyen en la calidad de las instituciones. En primer lugar, además de una elevada desigualdad vertical, se observan altos grados de desigualdad horizontal, que es la existente entre grupos y colectivos humanos, y atribuible a factores étnicos o de residencia (rural o urbana). Este tipo de desigualdad erosiona severamente la convivencia, porque no solo deja en evidencia la desigualdad de oportunidades existente, sino también porque, por el hecho de fomentar la solidaridad entre los afectados, propicia la impugnación del marco institucional vigente. La segunda característica es la limitada movilidad social observable en América Latina, que merecería un más detenido estudio. La movilidad social, incluso en un contexto de desigualdad, atenúa el cuestionamiento del sistema, en tanto que el “éxito” conseguido por algunos de los perjudicados hace alentar esperanzas al resto, lo que ha sido definido por Hirschman como “efecto túnel”. Por ello, la falta de movilidad social en un entorno de acusada desigualdad alimenta el cuestionamiento del marco institucional vigente al convertir la pobreza en un fenómeno crónico. Eso es lo que sucede en América Latina, en muchos de cuyos países el mejor predictor de la pobreza de una generación es el nivel de ingresos de la anterior.

La falta de movilidad, unida a la desigualdad horizontal, constituye un poderoso corrosivo de la legitimidad de las instituciones. En esos casos, como advirtiera Hirschman (1981), cuando es imposible mantener la lealtad a ellas, solo cabe recurrir a “la voz o la salida”. Si la primera de las opciones se antoja difícil, debido a la desconfianza en la capacidad transformadora de la acción colectiva, queda únicamente la salida individual, ya sea en forma de migración, de búsqueda de mecanismos

alternativos de ordenación social, como los derivados del ejercicio de la violencia, y del recurso a la pandilla o a la informalidad, todas ellas realidades bien conocidas en América Latina.

Bibliografía

- Acemoglu, D., S. Johnson y J.A. Robinson (2001): The colonial origins of comparative development: an empirical investigation, *American Economic Review*, vol. 91, N° 5, Nashville, Tennessee, American Economic Association, diciembre.
- Coatsworth, J.H. (2005): Structures, endowments, and institutions in the economic history of Latin America, *Latin American Research Review*, vol. 40, N° 3, Austin, Texas, University of Texas Press.
- Engerman, S.L. y K.L. Sokoloff (2002): *Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among the New World Economies*, NBER Working Paper, N° 9259, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Gelman, J. (2007): ¿Crisis postcolonial en las economías sudamericanas? Los casos del Río de la Plata y Perú, inédito.
- Hirschman, A.O. (1981): *Essays in Trespassing*, Cambridge, Cambridge University Press.
- North, D.C. (2005): *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, Princeton University Press.
- Williamson, J. (1999): Real wages, inequality and globalization in Latin America before 1940, *Revista de historia económica*, vol. 17, Madrid, Fundación SEPI.

Comentario

Oscar Altimir

Guillermo Perry nos ha guiado por un instructivo recorrido, proporcionándonos información de diferentes ángulos desde los cuales se aproxima a los principales problemas de la desigualdad de ingresos y ofreciéndonos resultados novedosos, algunos de su propia cosecha. Trataré de aportar a su análisis otro ángulo referido a algunas consecuencias distributivas de la globalización.

En su trabajo, Humberto López y Guillermo Perry dejan constancia de la evolución, en gran parte negativa, de la desigualdad de ingresos en América Latina y el Caribe, y de su efecto sobre la evolución de la pobreza. Por una parte, los índices de Gini empeoraron en la mayoría de los países de la región durante los años noventa.¹ Por otra parte, los pobres latinoamericanos se beneficiaron del crecimiento en menor medida que el promedio de los hogares.

Cabe analizar qué relaciones se vislumbran entre el aumento de la desigualdad y la globalización del comercio, del empleo y financiera, tanto en América Latina como en los demás países en desarrollo.

La rápida incorporación de enormes contingentes de mano de obra a la economía global ha representado un shock de oferta para el sistema productivo mundial. Aunque lo más visible del shock sea el aumento de la fuerza de trabajo (principalmente no calificada) que se integra al comercio mundial, no se puede restar importancia al cambio tecnológico ni a la disminución de las restricciones a la movilidad del capital, ya que ambos factores han facilitado la relocalización (offshoring) de actividades productivas en la periferia, aunque a escala limitada.

¿Cuál es la magnitud de la globalización del empleo? La fuerza de trabajo global efectiva² se habría duplicado (Freeman, 2006) o

¹ Con las notables excepciones de Brasil y México, cuya desigualdad se atenuó en esos años.

² Considerando como tal al volumen de mano de obra nacional que participa -o que podría competir- en el mercado mundial. La estimación de este volumen por parte del FMI (2007a) pondera la fuerza de trabajo nacional sobre la base de la relación exportación/PIB.

cuadruplicado (FMI, 2007a) entre 1980 y 2005.³ Mientras que Asia oriental (incluida China) daría cuenta de la mitad de ese aumento, el aporte de Asia meridional (incluida India) y del Bloque del Este (incluida la Federación de Rusia) al incremento de la mano de obra global fue menor, aunque significativo. La mayor parte de ese aumento tuvo lugar después de 1990.

La enorme expansión de la fuerza de trabajo efectiva en la economía global se origina en dos acontecimientos ocurridos en el último cuarto de siglo en el mundo en desarrollo: los procesos de apertura y el considerable aumento de la población en edad de trabajar, la cual de 1980 a 2005 pasó de 760 millones a 1.300 millones en Asia oriental, de 500 millones a 880 millones en Asia meridional y de 500 millones a unos 1.000 millones en los otros países en desarrollo (FMI, 2007a).

La economía global puede acceder a ese fondo de mano de obra por medio de tres canales: el comercio (la vía de acceso por excelencia), la inmigración y la relocalización de actividades.

Las exportaciones de los países en desarrollo pasaron de representar un 22% de las importaciones de manufacturas de los países avanzados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 1990, a un 36% en 2004, atribuyéndose a China la mitad de los 14 puntos porcentuales de ese avance. En el mismo período, las exportaciones de manufacturas de los países avanzados de la OCDE a los países en desarrollo pasaron del 20% al 29%.

La inmigración continúa siendo un canal de acceso restringido a la reserva mundial de mano de obra. Entre los países avanzados, con la excepción de algunos países europeos donde se lograron progresos en esta materia, las normas sobre inmigración y residencia son muy estrictas. Las mayores proporciones de extranjeros en la fuerza de trabajo se registran en Canadá (20%) y Estados Unidos (15%), mientras que en los países europeos esta proporción no supera el 10%.

En principio, la relocalización de actividades productivas en lugares menos costosos es un medio idóneo para acceder a la reserva mundial de mano de obra. Por otra parte, la reducción de barreras al comercio internacional y a los movimientos de capital, junto con el progreso técnico en los sectores del transporte y las comunicaciones, habría facilitado las iniciativas de relocalización. Sin embargo, la importación de insumos

³ La amplia diferencia entre las estimaciones se atribuye al método utilizado para ponderar la fuerza de trabajo nacional en el total global.

manufacturados o de servicios por parte de los países avanzados (corrientes que representan relocalización) no ha superado el 10% del total de sus insumos intermedios en los últimos 25 años.

En suma, la irrupción de mano de obra en el escenario global —en su mayoría poco calificada, aunque no exclusivamente— ha representado un sismo de proporciones, en términos de las ventajas comparativas de los diferentes países en desarrollo. En una evolución que es clara en Asia pero no en América Latina, se han incorporado numerosos contingentes de mano de obra de baja calificación a niveles de salarios bajos, aunque en ascenso. Por otro lado, también ha sido cuantiosa —en términos absolutos, aunque mucho menor como porcentaje del total— la incorporación de mano de obra calificada. En este nuevo escenario, los países de América Latina compiten sobre la base de su abundancia de recursos naturales (minería, petróleo y agricultura) y su relativa abundancia de mano de obra no calificada y de capital.

Por otra parte, sobre la base de la evolución observada en los coeficientes de Gini, la desigualdad habría aumentado en casi todo el mundo en las dos últimas décadas.⁴ Un examen de estas estadísticas revela que la elevación de los coeficientes de Gini se explica en buena medida por el aumento de la participación en el ingreso de los quintiles más ricos a expensas de los intermedios, en tanto que la participación del quintil más pobre cambia poco (FMI, 2007b).

¿Cuál es el efecto de la globalización sobre la desigualdad? Si se toma como base un esquema analítico simplificado (Stolper-Samuelson), en un país en desarrollo con abundante trabajo no calificado, la apertura al comercio debería conducir a un aumento de los salarios de los trabajadores de baja calificación y a una reducción de los salarios de los trabajadores de alta calificación, lo que resultaría en una disminución de la desigualdad de remuneraciones. Por el contrario, en una economía avanzada en la que abundan los factores de alta calificación, un aumento de la apertura debería acarrear una mayor desigualdad. Sin embargo, en general no se ha verificado el efecto favorable de la liberalización comercial sobre la desigualdad de ingresos en los países en desarrollo (Milanovic, 2005).

Asimismo, en la mayoría de los países en desarrollo ha aumentado la prima para los trabajadores calificados con respecto a los no calificados (como lo señalan López y Perry para América Latina). Una posible

⁴ Con excepción de Brasil, Francia, México, África subsahariana y la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

explicación es que el cambio técnico es sesgado en lo que se refiere a las calificaciones y que los aumentos de la desigualdad (tanto en las economías en desarrollo como en las avanzadas) son atribuibles a shocks tecnológicos exógenos.

Si en el marco teórico de Stolper-Samuelson eliminamos el supuesto de que los factores son móviles dentro de cada país pero no a nivel internacional, algunas conclusiones cambian. El aumento de la inversión extranjera directa de un país avanzado en una economía en desarrollo puede incrementar la demanda relativa por trabajo calificado en ambos países, lo que eleva la desigualdad tanto en la economía avanzada como en el país en desarrollo.

Cualquier análisis empírico de las consecuencias distributivas de la globalización debe considerar el comercio, los diferentes canales mediante los cuales actúa la globalización financiera, y tomar en cuenta el efecto del cambio tecnológico en forma independiente. Este último factor probablemente sea el que más influya sobre los cambios en la desigualdad y, en la medida en que favorece a los más calificados ampliando la “brecha de calificaciones”, puede tener consecuencias adversas sobre la distribución del ingreso, tanto en países avanzados como en países en desarrollo, al reducir la demanda de actividades menos calificadas y aumentar la “prima” a las mayores calificaciones y al capital.

Por otra parte, la liberalización del comercio en economías con abundantes recursos naturales provoca un aumento de la demanda por calificaciones complementarias a esos recursos, así como una elevación de las rentas de la propiedad.

Otro factor relevante es el acceso a la educación. Para un determinado nivel de tecnología, un mayor acceso a la educación reduciría la desigualdad de ingresos al permitir que una mayor proporción de la fuerza de trabajo participe en actividades de alta calificación, siempre que estas muestren una demanda creciente.

Un modelo estimado por el FMI (2007b) sobre un total de 53 países (avanzados y en desarrollo) para el período 1981-2003 muestra que el principal factor que determina el reciente aumento de la desigualdad en el mundo es el progreso técnico, que por sí solo explica la mayor parte del aumento anual promedio de los coeficientes de Gini en el período analizado. En las economías avanzadas, los factores de globalización han contribuido algo más que la tecnología al incremento de la desigualdad. En las economías asiáticas en desarrollo, en cambio, el desarrollo tecnológico ha sido la principal fuerza detrás del aumento de la desigualdad y ha

compensado con creces la contribución de la globalización. En América Latina y el Caribe, la tecnología se ha combinado con “otros factores” para aumentar la desigualdad, con escasa influencia de la globalización. Este estudio muestra que, en general, tanto en América Latina y el Caribe como en otras regiones en desarrollo, la globalización comercial ha influido de modo favorable en la atenuación de la desigualdad, en tanto que la globalización financiera y, en particular, la entrada de inversión extranjera directa, han estado asociadas con aumentos en la desigualdad de ingresos.

Ya no hay prácticamente ninguna duda de que el crecimiento continuará originándose en el cambio técnico sesgado hacia mayores calificaciones y que los salarios de la mano de obra no calificada seguirán rezagándose, mientras que los de los trabajadores calificados continuarán aumentando en términos relativos. Ello implica tensiones crecientes en la estratificación social en torno a la desigualdad.

Como toda falla sistémica, este desequilibrio exige producir bienes públicos, bajo la forma de gasto social, alianzas público-privadas y arreglos institucionales. Asimismo, requiere de la canalización de recursos, tanto hacia las actividades más estratégicas como hacia los grupos más vulnerables.

El crecimiento sobre la base del cambio técnico sesgado requiere del aumento sostenido de la productividad total de los factores, basado tanto en la innovación como en la formación de capital humano con las calificaciones necesarias. Por otra parte, para atenuar el efecto desigualador que pueda tener tal estrategia, es preciso que el aumento de la productividad sea de una magnitud y difusión considerables, de manera de elevar el capital humano de la mayoría, y que este no se circunscriba a enclaves de excelencia. Ello implica generar y transferir recursos excedentes del proceso de crecimiento hacia programas de mejoramiento y capacitación de mano de obra no calificada (para ir incorporándola a segmentos más dinámicos de ese proceso) y hacia los hogares más vulnerables (para incorporarlos en mejores condiciones al mercado de trabajo o al sistema de protección social).

Bibliografía

- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2007a), *World Economic Outlook. Spillovers and Cycles in the Global Economy*, abril.
- _____ (2007b), *World Economic Outlook, Globalization and Inequality*, octubre.
- Freeman, Richard B. (2006), "Labor market imbalances: shortages, or surpluses, or fish stories?", documento presentado en la Conferencia económica de la Reserva Federal de Boston "Global imbalances: As giants evolve", Chatham, Massachusetts, 14 al 16 de junio.
- Milanovic, Branko (2005), "Can we discern the effect of globalization on income distribution? Evidence from household surveys", *The World Bank Economic Review*, vol. 19.

Comentario

Nora Lustig

Mis comentarios se refieren a la presentación de López y Perry, sobre la que no tengo mayores observaciones, excepto las dos que menciono a continuación.

Los autores de esa presentación estiman los indicadores de desigualdad habiendo corregido los datos mediante un ajuste de los diferenciales de los índices de precios. Esta corrección es adecuada, pero se limita a solo uno de los problemas que presenta la información proveniente de las encuestas de hogares. Me pregunto si es buena idea hacer correcciones parciales, ya que esto puede dar origen a nuevos sesgos.

Por otra parte, valdría la pena aclarar en el texto que una mayor concentración de la distribución del ingreso no siempre es producto de factores negativos. Por ejemplo, en el estudio de Bourguignon, Ferreira y Lustig (2004) se demuestra que cuando hay un rendimiento creciente por años de escolaridad, un aumento equiproporcional de este conlleva una acentuación de la desigualdad de las remuneraciones en función del trabajo, lo que significa que una mayor equidad en términos de oportunidades puede elevar la desigualdad distributiva.

A continuación, me referiré a algunos aspectos de la evolución de la desigualdad en la región que complementan el texto presentado. Estas ideas se han desarrollado en el marco del proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo “El mercado, el Estado y la dinámica distributiva”, que coordino actualmente.

En el ámbito del mercado, hay una serie de factores que afectan la evolución de la desigualdad, entre otros la distribución de los activos (incluido el capital humano), la tasa de inversión y su composición, y las características del cambio tecnológico.

La acción del Estado se centra en el ámbito de los impuestos, subsidios y transferencias, la regulación de los mercados, y la participación en la inversión y la producción. El Estado también influye en la distribución mediante acciones destinadas a corregir las fallas

del mercado y a la redistribución de activos. Por último, la acción del Estado tiene efectos distributivos, debido a la influencia que ejerce en la determinación de normas y valores sociales, y el poder relativo que ejercen los distintos grupos en la sociedad y las leyes. Con relación a las leyes, por ejemplo, un Estado puede dar origen a una gran desigualdad en casos de discriminación *de jure*, como ocurría con el *apartheid* en Sudáfrica.

Otros factores que influyen en la desigualdad son los demográficos (tasas de fecundidad y mortalidad, migración, formación de parejas, participación en el mercado de trabajo), los socioculturales (normas y costumbres) y los político-institucionales (el poder de los sindicatos, entre otros).

¿Qué influencia relativa han ejercido estos factores en la evolución de la desigualdad en países avanzados? En el caso de Inglaterra, Lindert (1991) y Williamson (1991) llegaron a la conclusión de que durante el siglo XIX las fuerzas del mercado y las tendencias demográficas fueron factores determinantes del incremento y el posterior descenso de la desigualdad salarial. En las primeras etapas, el cambio tecnológico aumentó la productividad de ciertas actividades y elevó la demanda de mano de obra calificada, mientras la oferta de mano de obra no calificada mostraba altas tasas de expansión. Cuando la economía alcanzó un cierto grado de madurez, el cambio tecnológico ya se había difundido a la mayor parte de los sectores, la mano de obra había adquirido mayor calificación y la tasa de expansión de la mano de obra no calificada había descendido.

Lo ocurrido en el siglo XX es diferente. Según Piketty y Saéz (2006), las tendencias a la acentuación de la igualdad registradas en Inglaterra, Francia y los Estados Unidos, entre otros países, se deben a factores muy distintos a los observados en el siglo XIX. Por una parte, la depresión de los años treinta y la segunda guerra mundial provocaron una gran erosión del capital de los grandes propietarios. En la posguerra, la progresividad de los impuestos y las políticas redistributivas del Estado de bienestar evitaron que el ingreso volviera a concentrarse. En la última parte del siglo pasado, la desigualdad comenzó a subir sobre todo en Estados Unidos e Inglaterra, como consecuencia de las enormes remuneraciones que reciben ciertos "asalariados", entre otros, los directores ejecutivos de las grandes empresas.

¿Cómo se compara esto con lo sucedido en América Latina? Durante los últimos 30 años se registró un proceso muy diferente del europeo. Según Carmen Pagés y otros (2007), en lugar de darse una convergencia de la productividad y la reasignación del empleo hacia actividades más

productivas, ha ocurrido lo contrario. Por otra parte, las empresas de alta productividad se han embarcado en un proceso de reducción de personal, lo que se ha reflejado en un bajo crecimiento de la productividad en comparación con otros países. Por ejemplo, en 1980 la productividad de América Latina equivalía al 42% de la productividad de Estados Unidos, mientras en 2003 equivalía al 29%.

Este proceso de diferenciación, aunado a la transición demográfica, ha conducido a un incremento de la mano de obra no calificada superior a la demanda, lo que se traduce en una profundización de la brecha y la desigualdad salarial entre mano de obra calificada y no calificada. A pesar de que el nivel de educación se ha elevado, la expansión de la oferta de la mano de obra calificada es relativamente lenta en comparación con otros países y también con el incremento de la demanda. Por ejemplo, en 1960 América Latina y Asia oriental tenían un promedio de escolaridad similar en términos de años cursados, mientras que en el año 2000 la segunda de estas subregiones superaba en un 35% a un 75% los promedios registrados en la primera. En conclusión, las fuerzas del mercado en América Latina reproducen e incluso intensifican la desigualdad.

Por otra parte, y a diferencia de los países europeos, como se muestra en el estudio de López y Perry, la acción del Estado en materia de impuestos y transferencias no contrarresta la desigualdad. De hecho, ni siquiera el gasto social ha sido un instrumento redistributivo, ya que en general sus efectos son neutros e incluso regresivos en algunos casos.

Ante este panorama desalentador, cabe mencionar algunas tendencias recientes de signo contrario. Entre otros casos, la desigualdad observada en Brasil y México en los últimos años ha mostrado un descenso. En Brasil un estudio realizado por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) demuestra que un tercio de la disminución responde a las nuevas políticas públicas de redistribución, sobre todo a las pensiones y en particular al programa "Bolsa familia". También obedece en parte a la disminución de la brecha salarial entre mano de obra calificada y no calificada y a la disminución de la desigualdad en el *stock* educativo. Por último, responde también a la reducción de la brecha entre salarios rurales y urbanos y entre ciudades y ciudades medianas y pequeñas, lo que revela una mayor integración del mercado de trabajo. Queda por verse si estos cambios son estructurales o transitorios. En particular, en el caso de Brasil aún no se sabe qué ocurrirá con la desigualdad cuando la economía empiece a crecer nuevamente.

Bibliografía

- Bourguignon, F., F. Ferreira y N. Lustig (2004), *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lindert, Peter (1991), "Toward a comparative history of income and wealth inequality", *Income Distribution in Historical Perspective*, Y. S. Brenner, Harmut Kaelble y Mark Thomas (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Pages, Carmen, Gaelle Pierre y Stefano Scarpetta. (2007) "Job creation in Latin America and the Caribbean: recent trends and the policy challenges", Washington, D.C., Banco Mundial, inédito.
- Piketty, Tomas y Emmanuel Saez (2006), "The evolution of top incomes: a historical and international perspective", *American Economic Review*, vol. 96, N° 2, mayo.
- Williamson, Jeffrey G. (1991), "British inequality during the Industrial Revolution: accounting for the Kuznets curve", *Income Distribution in Historical Perspective*, Y. S. Brenner, Harmut Kaelble y Mark Thomas (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.

Tema IV
*Los desafíos actuales de la
democracia y el desarrollo*

*Los desafíos actuales de la democracia y el
desarrollo*

Guillermo O'Donnell

Comentarios:

Marco Aurelio García

Ernesto Ottone

Bernardo Sorj

Juan Carlos Torre



Los desafíos actuales de la democracia y el desarrollo

Guillermo O'Donnell

I. Introducción

A veces contra corrientes predominantes, la CEPAL se ha caracterizado desde sus orígenes por la búsqueda de un crecimiento económico con equidad, es decir, del desarrollo, propiamente entendido.¹ Esta búsqueda, reiterada con renovadas preguntas en el presente seminario, expresa un claro compromiso normativo: el desarrollo solo tiene sentido si produce sociedades equitativas en las que se respeta el bienestar y la dignidad de todo ser humano. Por su lado, la democracia —la democracia debidamente entendida, al menos— se basa en una concepción del ser humano que lo postula como portador de esa dignidad y, en tanto tal, como titular de derechos cuya efectividad condice directamente con las metas de un desarrollo equitativo. La aspiración democrática a la plena vigencia de esos derechos es otro claro compromiso normativo; más aún, esos dos compromisos convergen en su común fundamentación y como horizonte de aspiración de sociedades realmente hospitalarias para los

¹ Para solo citar un texto que me impresionó particularmente, aunque por cierto no fue el primero ni el último, véase CEPAL 2000.

individuos que las integran. Puede haber —lo sabemos— crecimiento económico y aún cierto desarrollo sin democracia, y democracia sin crecimiento ni desarrollo. Pero tanto uno como otra han sido inestables, particularmente vulnerables a crisis destructivas y han resistido mal la prueba del tiempo; en cambio, los casos en que se han combinado movimientos conjuntos, aunque no necesariamente simultáneos, hacia el horizonte compartido del desarrollo con equidad y la democracia no solo han tendido a perdurar, sino también a hacer posibles nuevos avances. Desarrollo equitativo y democracia son parte, aunque analíticamente distinguibles, de la misma cuestión.

Además, hay una entidad, compleja y debatible, que es un gozne indispensable entre desarrollo y democracia: el Estado —no hay desarrollo ni democracia sin un Estado que sostenga e impulse a ambos—, y me alegra que el temario de este seminario así lo implique. Además, su convocatoria expresa con claridad la sensación, cada vez más ampliamente compartida, del fin de una época que, en lo económico y social, ha dejado un saldo complejo, pero en definitiva muy deficitario. Creo que la consiguiente búsqueda de nuevos caminos, en parte basada en una lectura crítica del período pasado, exigirá visiones mucho más atentas que las anteriores a las complejas interrelaciones entre la economía y la política, incluso una revaloración del papel relativamente autónomo que la segunda puede ejercer sobre la primera. Creo también que, en los albores de nuevas épocas, no se avanzará mediante formulaciones cerradas o presuntamente comprensivas, sino con diálogos que comiencen por derribar las barreras ideológicas y disciplinarias de épocas pasadas. Esta es la perspectiva en la que me coloco en el presente texto.

II. Algunas definiciones y clarificaciones.

(I) Régimen y agencia²

Parto de un dato básico: buena parte de nuestra región tiene hoy regímenes democráticos, pero muchas de esas democracias sufren importantes fallas y limitaciones. Este es el contexto político en el que deben desplegarse las necesarias discusiones sobre estrategias de desarrollo, sobre la democracia misma y sobre el papel y los límites del Estado.

² He desarrollado los argumentos, brevemente presentados aquí, en varios textos; ver O'Donnell (2003) (versión en inglés 2004).

Por régimen democrático entiendo la realización regular e institucionalizada de elecciones libres, institucionalizadas y razonablemente competitivas, así como la vigencia de algunas libertades “políticas”, tales como las de opinión, expresión, asociación, movimiento, acceso a medios periodísticos no monopolizados y similares. En estas esferas se ejercen dos derechos fundamentales; uno, votar libremente en la elección de quienes habrán de ocupar posiciones en la cúpula del Estado —los gobiernos— y, otro, si así se desea intentar, ser electo o electa para ocupar los respectivos cargos. Un aspecto importante del derecho al sufragio y a ocupar cargos electivos es que define un agente, un individuo dotado de razón práctica que lo hace capaz de reconocer y asumir responsabilidades.³ Esos derechos son asignados por el sistema legal a la mayoría de los adultos que habitan en el territorio delimitado por un Estado, con algunas excepciones que a su vez también son definidas legalmente. Esta asignación es universalista: corresponde a los adultos independientemente de su condición social y sus características adscriptivas, salvo edad y nacionalidad. En un régimen democrático, el reconocimiento de todo adulto en tanto agente implica adjudicarle la capacidad de tomar decisiones que se juzgan suficientemente razonables como para tener importantes consecuencias, tanto en términos de la agregación de sus votos como de su eventual desempeño en posiciones gubernamentales. Quizá algunos individuos no ejerzan tales derechos, o las actividades correspondientes tengan para ellos escaso interés; pero el sistema legal de la democracia concibe a todos como igualmente capaces de ejercitar esos derechos y hacerse cargo de las obligaciones correspondientes (por ej., abstenerse de cometer actos de fraude o de violencia en el momento de votar, o actuar en los cargos públicos dentro de los límites que impone la ley).

Estas asignaciones establecen la diferencia crucial entre la democracia política y todo tipo de régimen autoritario; mediante ellas se nos construye como ciudadanas y ciudadanos políticos, es decir, como agentes capaces de ejercer la responsabilidad de co-constituir el poder político y eventualmente participar en su ejercicio. Pero la ciudadanía política es solo un aspecto, aunque muy importante, de la democracia,

³ Tal vez convenga aclarar que uso el término “agente” en su sentido etimológico de *agere*, es decir, de acción guiada por un propósito, no como se usa actualmente en la literatura sobre principales y agentes.

que también entraña derechos de ciudadanía civil, social y cultural. Una democracia que contiene una amplia gama de estos derechos y sus correspondientes obligaciones es una democracia de alta calidad, y el Estado respectivo es un auténtico Estado democrático de derecho. Ningún país ha logrado plenamente esto: es un horizonte al que se acercan más o menos diversos casos. Desgraciadamente, en América Latina estamos bastante lejos de ese ideal; aparte de las elecciones y libertades sin las cuales por definición no tendríamos un régimen democrático, en la mayoría de nuestros países la vigencia de los aspectos civiles, sociales y culturales de la ciudadanía es escasa, insegura y sesgadamente distribuida. Por eso parece posible afirmar que tenemos democracias, pero no pocas de ellas son de baja calidad, sostenidas por un Estado solo parcialmente democratizado que contiene una ciudadanía que en otros trabajos he llamado de baja intensidad (O'Donnell, 1993).

Por supuesto, esta falencia se relaciona estrechamente con la extendida pobreza y desigualdad que caracteriza a nuestros países. Pero aun así todos somos ciudadanos/as y tenemos derecho a ser reconocidos como tales, no solo como destinatarios o presuntos beneficiarios de las políticas públicas, sino también como origen y justificación de la autoridad y el poder que por medio de ellas se ejerce.

Este ciudadano-agente de la democracia política tiene derecho a que existan las condiciones sociales mínimas necesarias para ejercitar su agencia en los planos que, dentro de ciertas restricciones impuestas por el marco legal de esa democracia, desea escoger. Y, como parte de un eficaz proceso de democratización, esas condiciones sociales se van sancionando y haciendo efectivas como derechos que se suman a los derechos políticos que supone la democracia: me refiero a los derechos y correspondientes obligaciones de ciudadanía civil, social y cultural. Desde este ángulo, el imperativo del desarrollo con equidad es ir proveyendo condiciones sociales que se van convirtiendo, vía los acuerdos y conflictos de la democracia, en los derechos y obligaciones de una ciudadanía en expansión. En el horizonte de esos procesos, desarrollo y democracia convergen en un creciente respeto de la agencia y consiguiente dignidad del ser humano.

En todo esto hay otro elemento, el Estado, que ya he mencionado como gozne imprescindible entre desarrollo y democracia.

III. Algunas definiciones y clarificaciones (II). Estado⁴

Como mínimo, el Estado es una entidad que demarca un territorio frente a otras entidades semejantes, proclama autoridad sobre la población de ese territorio y es reconocido como tal por diversos actores en el sistema internacional. Los Estados han emergido a raíz de procesos históricos que en América Latina difirieron significativamente de los ocurridos en los países centrales. Asimismo, en el interior de América Latina ha habido y sigue habiendo importantes diferencias. Estas diferencias, tanto generales como específicas de nuestra región, han marcado profundamente las características de cada país, por lo que no deben ser ignoradas en un análisis de sus posibilidades de adecuación a metas de democratización y desarrollo equitativo. Los Estados son entidades dinámicas, permanentemente sujetos a procesos de construcción, de reconstrucción y, a veces, de destrucción, sujetos a complejas influencias de la sociedad nacional y la internacional. Reconocer esto prohíbe recetas simplistas, generalizaciones aventuradas y trasplantes mecánicos de la experiencia de otras regiones; por esto se hace necesario seguir abriendo camino cuidadosamente.

Por Estado entiendo un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de estas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquel territorio.

Adviértase que esta definición —de cuño Weberiano— está enfocada en lo que el Estado es, no en la enorme variedad de cosas que el Estado hace o puede hacer. Otra característica de esta definición es que ella apunta directamente al tema del poder, en términos de la gran concentración de poder (o, más precisamente, de poderes) implicada por el surgimiento y funcionamiento del Estado. De acuerdo con esta definición, creo que el Estado puede ser útilmente desagregado en cuatro dimensiones. Una, es el Estado como un conjunto de burocracias. Estas burocracias, generalmente organizaciones complejas, tienen legalmente

⁴ Para detalles sobre el tema de esta sección sugiero ver O'Donnell (2004) y (2006).

asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés público, general. Esta es la dimensión más obvia y la reconocida casi exclusivamente por la literatura contemporánea.

El Estado es también un sistema legal, un entramado de reglas legalmente sancionadas que penetran y codeterminan numerosas relaciones sociales. Contemporáneamente, en especial en democracias, la conexión entre las burocracias del Estado y el sistema legal es íntima: se supone que las primeras actúan en términos de facultades y responsabilidades que les son legalmente asignadas por autoridades pertinentes; el Estado moderno se expresa en la gramática del derecho.

Juntos, las burocracias del Estado y el derecho presumen generar, para los habitantes de su territorio, el gran bien público del orden general y de la previsibilidad de una amplia gama de relaciones sociales. Al hacer esto, el Estado (más precisamente, los funcionarios que hablan en su nombre) presume garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial respectiva, usualmente concebida como una nación o un pueblo. Estas pretensiones nos llevan a la tercera dimensión del Estado: ser un foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio. Típicamente, los funcionarios del Estado, especialmente los que ocupan posiciones en su cúpula institucional, afirman que el suyo es un Estado-para-la-nación o (sin entrar en detalles innecesarios en este momento) un Estado-para-el-pueblo. Con estas afirmaciones, repetidas de innumerables maneras y veces, se nos invita al reconocimiento generalizado de un “nosotros” que apunta a crear una identidad colectiva (“somos todos chilenos-brasileños-peruanos”, por ejemplo) que, según se postula, estaría por encima de los conflictos y clivajes sociales, o debería prevalecer sobre ellos. Ese es el referente colectivo para el cual Estado y gobierno dicen existir y tomar decisiones.

Hay aún una cuarta dimensión. El Estado es un filtro que trata de regular cuán abiertos o cerrados están los diversos espacios y fronteras que median entre el “adentro” y el “afuera” del territorio, la población y el mercado que delimita. Algunos de estos espacios son celosamente controlados, otros nunca tuvieron barreras y otros han sido erosionados por los vientos de la globalización. Pero todo Estado intenta, o dice intentar, establecer filtros adecuados para el bienestar de su población y de los agentes económicos que operan en su territorio.

Se trata entonces de la eficacia de las burocracias del Estado, de la efectividad de su sistema legal, de su credibilidad como foco de identidad colectiva y de su adecuación como filtro. Estas dimensiones no deben ser

atribuidas a priori; son tendencias que ningún Estado ha materializado completamente y que algunos distan de haber logrado. En lo que respecta al Estado como conjunto de burocracias, su desempeño puede desviarse seriamente del cumplimiento de las responsabilidades que le han sido asignadas; el sistema legal puede per se tener serias falencias o no extenderse efectivamente a diversas relaciones sociales, ni tampoco a vastas regiones; en lo que respecta al Estado como foco de identidad colectiva, su pretensión de ser verdaderamente un Estado-para-la nación puede no ser verosímil para buena parte de la población; y el Estado puede haber abdicado de su condición de filtro orientado al bienestar de su población. Esto implica que las cuatro dimensiones básicas del Estado son históricamente contingentes; la medida de su logro debe ser establecida empíricamente.

Dada la actual situación de nuestro continente nos interesa en particular un subtipo del Estado que he definido arriba, un Estado que contiene un régimen democrático. Además de lo ya apuntado sobre el Estado en general, este subtipo incluye un sistema legal que sanciona y respalda los derechos y libertades del régimen democrático, así como burocracias que actúan en dirección a implementar esos derechos y libertades. Asimismo, es la unidad que delimita el electorado —los ciudadanos políticos— implicados por la existencia de aquel régimen. Pero es un Estado parcialmente democratizado, ya que, aparte de lo que he señalado, contiene —como suele suceder entre nosotros— otras burocracias y aspectos del sistema legal que siguen siendo autoritarios. Un Estado ampliamente democratizado, es decir, un auténtico Estado democrático de derecho, es uno que sanciona y respalda homogéneamente, en su territorio y a lo largo de diversos sectores sociales, una amplia variedad de derechos y obligaciones de ciudadanía civil, social y cultural, además de los derechos políticos implicados por la existencia de un régimen democrático. Me excuso por señalar que para buena parte de América Latina el logro de ese tipo de Estado es una aspiración cuya realización se encuentra muy distante.

El Estado ha sido un lugar crucial de concentración de poderes en el cual y desde el cual se ha luchado por múltiples derechos. En los países centrales esto ha presupuesto un Estado que, en sus burocracias y en su legalidad, se ha plegado al menos en parte a relaciones de poder que hicieron posible esas conquistas, no pocas veces contra los deseos de clases y sectores dominantes. Durante el largo y tortuoso camino resultante, el Estado y el régimen se han “ensanchado” mediante la admisión, como

participantes de pleno derecho, de clases y sectores antes excluidos. En estos procesos ese Estado más ancho se ha hecho más fuerte, incluso en términos de la crucial dimensión de su credibilidad, y el régimen se ha enriquecido como canal de representación del conjunto de la ciudadanía. Este tipo de Estado es ancla fundamental de una amplia gama de derechos de ciudadanía y una buena garantía del cumplimiento de los deberes correlativos.

Poco de esto ha ocurrido en América Latina. Desgraciadamente, aunque ha habido algunas valiosas contribuciones, carecemos de suficientes conocimientos sobre la formación del Estado en nuestros países, su relación con la emergencia de naciones y concepciones de lo popular, la sucesión de diversos autoritarismos y democracias, y los tempos de estos procesos en relación con la emergencia y funcionamiento del capitalismo en nuestra región y sus relaciones con el sistema mundial.⁵ Aunque es aventurado generalizar, parece claro que en buena parte de nuestro continente ha faltado la relativa coetaneidad de los procesos ocurridos en los países centrales; desde la independencia ha habido no pocos casos de gobiernos que intentaban mandar, casi sin aparato estatal, a poblaciones que no se reconocían como miembros de una misma nación; de constituciones formalmente democráticas —o liberales— que en sus presupuestos individualistas se contraponían a concepciones de tipo comunitario ampliamente compartidas; de relaciones sociales capitalistas implantadas en alguna parte del territorio, pero escasamente difundidas en otras; de incertidumbre acerca de los límites de cada emergente país, y de centros que, en lugar de forzar la homogeneización legal y política lograda en el Noroeste, acabaron pactando la coexistencia de sus arreglos más o menos constitucionales con tipos patrimoniales de autoridad en buena parte de su territorio.⁶

La resultante heterogeneidad estructural aparece hoy retratada no solo en la economía, en la sociedad y en la demografía sino también en las burocracias estatales y en su legalidad. Con variaciones de país a país, en América Latina las trayectorias históricas resultantes han marcado fuertemente las características de cada uno de nuestros Estados; ellos

⁵ Ver especialmente Calderón y dos Santos (1989); Centeno (2002); Dunkerley (2002); Faletto (1989); López-Alves (2000); Oszlak (1982); y Whitehead (1994).

⁶ Lo que antecede es una extremada simplificación de una interesante y variada literatura histórica reciente (para una buena reseña de la misma ver Sabato (2000); ver asimismo Annino (1994)). Pero un detalle importante es que esta literatura se centra en los procesos de formación de naciones y de emergencia de ciudadanía, no sobre el tema conexo, pero no idéntico, de la formación de Estados.

tienen su propia “arqueología”, acumulación histórica de normas legales y de instituciones que, en su momento, surgieron como respuesta a cierta cuestión social y luego perduraron transformando esas cuestiones, enlazándolas con otras y, a veces, simplemente subsistiendo sin misión claramente identificable.⁷ Contra lo que aducen algunas visiones tecnocráticas, ningún Estado ha sido diseñado ni podría serlo *ex novo*; menos aún Estados como los nuestros que reflejan en su anatomía las crisis y la profunda heterogeneidad de sus sociedades.

He tratado, repito, con cuatro aspectos del Estado. Uno, su eficacia como conjunto de burocracias; segundo, su efectividad como sistema legal; tercero, su credibilidad como custodio y realizador del bien público de la nación o del pueblo, y, cuarto, su adecuación como filtro. En América Latina, con algunas excepciones parciales y variaciones de país a país, hemos tenido y seguimos teniendo Estados que registran un bajo puntaje en las cuatro dimensiones. La ineficacia de no pocas de las burocracias estatales ha sido ampliamente documentada. La escasa y sesgada penetración de los sistemas legales ha sido menos mencionada, aunque recientemente algunos autores la hemos registrado; esto da lugar a lo que en trabajos anteriores he denominado “zonas marrones”, regiones veces muy extensas donde las reglas realmente imperantes no son estatales sino las dictadas por diversas mafias.⁸ Otra deficiencia, no menos importante, es la baja, y en algunos casos decreciente, credibilidad de estos Estados (y los respectivos gobiernos) como intérpretes y realizadores del bien público de sus poblaciones. En cuanto al filtraje, nuestros Estados carecen, con pocas excepciones, de las capacidades técnicas necesarias para operarlo eficazmente y a veces (tal como Argentina durante la década de 1990) han abdicado casi enteramente de esa responsabilidad, cantando loas a una incontrolada globalización.

Grandes o pequeños en su tamaño como burocracias, estos Estados son débiles. Algunos de ellos han sido débiles en todos los aspectos; otros han sido eficaces— a veces terriblemente eficaces— como máquinas represivas, pero poco han logrado normalizar y cohesionar sus naciones y sociedades. Un gran tema, y problema, del Estado en América Latina en el pasado, y aún en un presente en el que los regímenes democráticos

⁷ Recojo esta expresión de Dagnino y otros (2006).

⁸ O'Donnell *op.cit.* *supra* nota 2. Entre las conclusiones de su estudio sobre la formación del Estado en América Latina, y en contraste con los países centrales, Centeno (2002, p.275) anota que “La exitosa implantación de autoridad política (por parte del Estado central) sobre grandes territorios ha sido la excepción, no la regla”.

predominan, es que, aunque con algunas excepciones, el Estado no penetra ni controla el conjunto de su territorio, ha implantado una legalidad frecuentemente truncada y la legitimidad de la coerción que lo respalda es desafiada por su escasa credibilidad como intérprete y realizador del bien público. Este es un Estado que, por sí mismo y por los insumos que operan desde esferas socialmente privilegiadas, es un Estado angosto: le cuesta mucho admitir como actores de pleno derecho a diversos sectores sociales postergados, a los que suele encarar con prácticas clientelísticas y, a veces, con violencia. Asimismo, y con graves consecuencias para su credibilidad, cuando algunos derechos de clases y sectores subordinados logran ser inscriptos, no pocas veces no se los implementa o se los cancela.⁹

IV. Hacia el desarrollo: acerca del lugar y los límites del Estado

Es obvio que las falencias anotadas en la sección precedente son un grave problema por muchas razones, incluso en términos de desarrollo. También lo son porque estos Estados y sus gobiernos tienen escasa capacidad para democratizar y cohesionar sociedades afectadas por una larga y pesada historia de pobreza, desigualdad y heterogeneidad. Son estos mismos Estados, y la política que se hace en ellos y desde ellos, los que ahora deben, además y nada menos, convertirse de alguna manera en elemento fundamental de un desarrollo equitativo y sostenible. El Estado que tal vez alcanzaba para hacer la “primera generación de reformas” es hoy claramente insuficiente para orientarse hacia nuevas direcciones.

Esto es lo que tenemos y no tenemos. El Estado necesario no está “ya ahí”, disponible con solo algunos retoques, para convertirse en aquel elemento fundamental. Sus capacidades tendrán que ser construidas a la par de la adopción de mejores políticas macro, meso y micro económicas. Hacer buenas políticas es también construir Estado, siempre que ellas partan de un diagnóstico realista de las capacidades estatales disponibles y se propongan, como una de sus metas, aumentarlas. Vista desde el Estado, hay una pregunta fundamental para toda *policy* económica o social: preguntarse si existen capacidades estatales suficientes para

⁹ Sobre el punto ver Whitehead (2004).

diseñarla e implementarla y, en caso negativo, hacer parte de esa *policy* un aumento paralelo y suficiente de esas capacidades. Esta es una regla de oro, que no por obvia suele ser atendida.

Lo propuesto implica una radical inversión de perspectiva respecto del período precedente, en el cual la pregunta principal parece haber sido cómo lograr tal o cual meta sin el Estado y, de paso, como parte del éxito buscado, angostarlo y de hecho debilitarlo.

Como comenté al comienzo, desde una visión interactiva de los procesos necesarios no hay llaves mágicas ni recetas comprensivas. Tampoco es posible ahora (cuando estamos en lo que cabe esperar es el comienzo de un período de creatividad sin dogmas disciplinarios) responder a priori preguntas tales como cuáles deberían ser en general el papel y los límites del Estado, o si la prioridad deben ser las políticas o las reformas institucionales y en qué secuencias, o cuál sería el *mix* adecuado entre democracia representativa y participativa. Tal vez de las ponencias de los distinguidos economistas que me preceden en este seminario surjan ideas claras y precisas acerca de cómo y hacia dónde dirigir las estrategias de desarrollo; pero aun así sería repetir un grave error creer que lo que cabe a la política y sus estudiosos es encontrar la manera de viabilizar, o al menos no obstaculizar, políticas y metas ya preelaboradas por una estrategia de desarrollo. Nos guste o no, el Estado, así como la política que se hace en el Estado y desde él, tienen su relativa autonomía e impactos causales y, cuando se los ignora, se vengan de maneras abruptas y a veces explosivas.

Lo sepa o no, toda estrategia de desarrollo entraña inevitablemente decisiones acerca del papel y los límites del Estado —esto aparece atrás de preguntas acerca de cómo y de qué maneras intentar “digerir” diversos aspectos de la globalización; si y cómo aliviar pobreza y desigualdad; si y cómo propiciar mayor productividad en tales o cuales sectores de la economía— y un largo etcétera, en parte recorrido por el temario de este seminario y de la sección del mismo que me ocupa. Además, las respuestas a aquellos límites se dan —se van a dar— en contextos democratizados; es cierto, en no pocos de nuestros países insuficiente o deficientemente democratizados, pero en todos los casos sujetos a la incertidumbre de las elecciones y a multiformes expresiones de demanda y protesta social. Y esto ocurre no solo en sociedades fragmentadas y escasamente cohesionadas sino también respecto y adentro de un aparato estatal que tiende a espejar esas características.

El temario de este seminario refleja adecuadamente estas preocupaciones al incluir, además de las preguntas a las que arriba he aludido, la de “¿Cómo articular una alianza de intereses en pro del desarrollo con equidad?”. Esta pregunta y las reflexiones que arriba presento colocan el tema de lleno en el plano de la política democrática, principal terreno en el que se dilucida la cuestión del lugar y los límites del Estado y de la propia política. Conviene recordar que venimos de un período en el que se concebía que Estado y política tenían cuanto mucho facilitar (y en realidad y sobre todo, no entorpecer) las dos grandes tareas que nuestros países enfrentaban. Una, la democratización, que muchos concibieron como tarea principal de una sociedad civil que acogía a casi todos los “buenos” frente a los innumerables “malos” (autoritarios o interesados en el lucro) que se atrincheraban en el aparato estatal. La otra gran tarea era, por supuesto el crecimiento económico, del que se ocuparían “los mercados” una vez liberados del abrazo asfixiante del Estado. Aunque estas dos grandes dicotomías tuvieron fuentes ideológicas y soportes sociales diferentes, coincidieron en condenar al Estado como fuente principal de los males que aquejaban a nuestros países.

Por cierto, ya en la década del 1980 el Estado era un blanco obvio y en no pocos sentidos entendible. A ello concurrieron, a veces desde extremos opuestos del espectro ideológico, la fresca memoria de, entre otros males, la brutal represión aplicada en varios de nuestros países y la hipertrofia e ineficacia de buena parte del aparato estatal que había quedado como herencia de la crisis del modelo sustitutivo de importaciones. Por eso las soluciones parecían bastante simples: fomentar el pleno despliegue de las fuerzas y virtudes de la sociedad civil y de los mercados. Esto implicaba dos metas concurrentes. Una, reducir el aparato estatal a dimensiones y funciones adecuadas a ortodoxas visiones del Estado mínimo de libros de texto. Otra, sin demasiada conciencia aparente de que se proponía algo poco compatible con la democratización, proteger a los nuevos ocupantes de la cima del aparato estatal —presidentes y *tecnócratas políticos*— de la política y los políticos, presuntos adversarios de las políticas con las que desde el Estado se arrinconaría al Estado para que nos salvaran los mercados y la sociedad civil.

¿Qué debía quedar del Estado, entonces? Que yo sepa, en ninguna parte hubo un programa (una “estrategia”, ya que el seminario trata de ellas) razonablemente claro. Hubo, eso sí, legiones de consultores y créditos internacionales para realizar múltiples “racionalizaciones” del aparato estatal que iniciaron los tecnócratas políticos (tecnopols), con

entusiasmo, y con paralela seguridad en cuanto a la racionalidad de sus conocimientos. Carecemos de evaluaciones comprensivas de estas actividades; pero me parece se puede decir que lo que ha quedado en buena parte de nuestros países es una nueva aglomeración de burocracias estatales: algunas de ellas funcionan mejor que antes, otras funcionan peor, otras no funcionan y otras, aunque tardíamente se ha descubierto que deberían funcionar, han sido eliminadas o desmanteladas.¹⁰ Asimismo, el saldo en términos de la efectividad del sistema legal y de la credibilidad de Estado y gobiernos no me parece haya sido mejor.

Me he permitido estas generalizaciones porque, atrás de las amplias preguntas que para este seminario se me han hecho acerca del papel que la política podría cumplir para facilitar, apoyar y promover una estrategia de desarrollo con equidad, está una pregunta que me parece central para discutir esta cuestión: esto es, cuáles serían los papeles y límites permisibles y deseables para el Estado (y para la propia política) dentro de una tal estrategia. En la visión que arriba he delineado esos límites son muy estrechos: interferir lo menos posible en la economía, privatizar o tercerizar casi todo, dejar gobernar sin interferencias a los tecnócratas políticos, “flexibilizar” las relaciones de trabajo, obedecer sin mayor reflexión el dogma de descentralizar o delegar lo más lejos posible del Estado central las políticas de educación, salud y habitación, y, desde el lado ya no tanto de los mercados como de la sociedad civil, concurrentemente, depositar en las ONG y su “tercer sector” buena parte de las responsabilidades de política social y, en general, de cohesión social de las que el Estado estaba siendo apartado.

Durante estos tiempos recientes se suponía que el papel de los políticos (y, agrego, de diversos líderes sociales, intelectuales y profesionales) “responsables y serios” era reconocer la racionalidad de esos procesos y decisiones y, por lo tanto, cada uno en su medio, aventar el riesgo, siempre latente en varios de nuestros países, de irrupciones “demagógicas” que se argumentaba solo podían expresar trasnochadas nostalgias y provincianas irracionalidades. Claro está, nunca dejó de rondar el fantasma que de elecciones a nivel nacional resultaran presidentes incapaces de entender de qué se trataba. Pero las sorpresas desagradables

¹⁰ Hay una abundante literatura monográfica sobre estos temas, que no puedo resumir aquí. Útiles discusiones acerca de diversos aspectos (y desde diversos puntos de vista) sobre estos temas pueden encontrarse en Bresser Pereira y Spink (1999); Centro de Estudios Sociales (2006); CLAD (1998); Cunill Grau y Ospina Bozzi (2003); Evans (1995); Huber (1995); Kliksberg (2005); Oszlak (2001); y Schneider y Heredia (2003).

fueron pocas, gracias al casi unánime bombardeo de los medios masivos y de los doctos gurúes que en ellos se expedían, al apuro con que en algunos casos se adoptaron políticas prácticamente irreversibles, a la influencia de algunos organismos internacionales de crédito que seguían más o menos a la letra el famoso “Consenso de Washington” y, por cierto, a los múltiples mecanismos de seducción ejercidos sobre esos presidentes y quienes los rodeaban. Esto reforzó la tendencia —que reconozco recordar con gran fastidio— a calificar de irracionales y retrógrados a todos los que osamos criticar, por cierto que con escaso eco, esa visión.

En ese período, con más o menos intensidad y duración según los países y con excepciones parciales, la economía (en realidad la particular versión de la economía que no pocos economistas y sus apoyos sociales sustentaban) reinó suprema. Por su lado, la principal política social, además de la que se haría voluntariamente desde la benemérita sociedad civil, era la que iba a resultar del famoso “derrame” de los beneficios que el crecimiento económico iba a producir. Algo más tarde, cuando los prometidos derrames no alcanzaron a contener un creciente descontento, hubo que acudir a las ambulancias y bomberos de un variado menú de políticas sociales más o menos bien “focalizadas” que erosionaron los no muchos aspectos universalistas heredados del período precedente. Claro está que para entonces ya aparecían la creciente desigualdad y los magros avances contra la pobreza sobre los que algunas voces casi en el desierto (CEPAL por cierto incluida) advirtieron. Asimismo, la parte del aparato estatal que debió ocuparse de las —nuevas o resucitadas— políticas sociales había sido la más desmantelada y desmoralizada de todas.

Por supuesto ha habido variaciones en nuestra región, tanto en cuanto a la intensidad con que lo antedicho se desplegó como en cuanto al timing de esos procesos. Pero sigue siendo cierto que atrás de esto hubo una gran victoria ideológica, que cimentó los múltiples apoyos que, al menos en los primeros tramos de su aplicación, logró esta visión. Me refiero, primero, a que se logró predominara una concepción muy negativa y, por lo tanto, estrecha de lo que el Estado y la política pueden y deben hacer y, segundo, a que el esfuerzo por construir capacidades estatales se limitó a las pocas burocracias y normas legales directamente implicadas en aquellas políticas, mientras se desmantelaban o suprimían muchas otras. Establecido ese límite normativo, las políticas que implementaron esa visión encontraron terreno despejado, salvo tropezones provocados por flagrantes episodios de corrupción y por protestas y disensos que no lograron articular una visión alternativa.

Por otro lado, la política es un constante debate acerca de los límites adecuados del Estado y de la propia política. Las fuerzas históricamente progresistas han luchado por muchas cosas, pero una de ellas fue la expansión de esos límites. Recordemos que en los países centrales el contrato de trabajo fue por buen tiempo una relación regida por el derecho privado; recordemos también que los sindicatos fueron prohibidos —y reprimidos— como asociaciones ilícitas. En las luchas consiguientes se argumentaba que la desigualdad real que estaba en el trasfondo de la igualdad formal del contrato de trabajo era una preeminente cuestión de equidad y estaba sujeta, por lo tanto, a convertirse en política y, a través de ella, contribuir a la expansión de la autoridad del Estado para regular, mediante legislación e instituciones creadas al efecto, esas relaciones. Asimismo, esas luchas argumentaron —y acabaron logrando— que se reconociera que la categoría del trabajador no era individual, sino colectiva y que, por lo tanto, merecía representación en sindicatos, partidos y negociaciones colectivas. Estas luchas fueron exitosas porque lograron inscribirse como derechos, haciéndose parte de la legalidad de un Estado que, al mismo tiempo, creció burocráticamente, mediante instituciones destinadas a la implementación y custodia de esos derechos (y sus resultantes obligaciones). Esta politización de una cuestión arduamente defendida por algunos como puramente privada volvió a ocurrir en otra esfera: las relaciones de familia y de género. ¿Qué más sacrosantamente privado para muchos que la familia, y qué más legítimo que la autoridad patriarcal en la misma? Nuevamente, duras luchas apuntaron (y en buena medida consiguieron, aunque entre nosotros en aun insuficiente medida), previa movilización de la cuestión en hogares, calles y parlamentos, a inscribir en el sistema legal derechos que implicaron una importante expansión de los ámbitos de la sociedad que el Estado y la política pueden legítimamente alcanzar. Este tipo de proceso implicó que, al menos en los países centrales, tanto el régimen democrático como el Estado se fueran ensanchando y fortaleciendo y, con ello, permitiendo nuevos logros.

Estos ejemplos y otros muestran que en magnas cuestiones sociales está en juego quiénes, en qué relaciones de fuerzas y hasta dónde se ponen los límites que en cada período se consideran aceptables para el Estado.¹¹ Estas cuestiones son materia permanente de cruciales cuestiones de intereses y de identidad que empujan en diversas

¹¹ Por ejemplo, en varios de nuestros países la historia de la adopción y expansión de concepciones de los derechos humanos también puede ser examinada desde este ángulo.

direcciones.¹² Además, esos impulsos no son homogéneos: los mismos que bregan por la expansión del Estado en un área de policy pueden hacerlo por su restricción en otras. Esto implica que no hay ni habrá en esto un punto de equilibrio: la historia de los países, sobre todo cuando se vigoriza con las libertades que consagra la democracia, es y será una permanente discusión acerca de los límites apropiados del Estado y de la propia política. Hoy, después de un período de estrechamiento y creciente evidencia de sus negativas consecuencias, enfrentamos no solo el desafío de no caer en un movimiento de péndulo en dirección opuesta e igualmente nefasta, sino de hallar senderos que confluyan en Estados que tengan las capacidades demandadas por el logro de un desarrollo con equidad y el fortalecimiento de la democracia. Estos senderos y su trazado, en general y en cada una de las grandes cuestiones de ese tipo de desarrollo, siempre serán contestados. Es bueno que así sea y, sobre todo en democracia, es un inevitable componente de lo que la política trata. Pero después de las pendulaciones de que venimos tal vez sea posible que esas contestaciones se planteen dentro de una franja no muy ancha; en ese caso los consensos que a veces se dice buscar serían en realidad disensos regulados democráticamente.

Por eso creo que la cuestión acerca de los límites adecuados del Estado en vista a sostener y ampliar la democracia, viabilizar un desarrollo con equidad y aumentar la cohesión social es una discusión eminentemente política que hay que recuperar en América Latina.¹³ Recordemos que en varios de nuestros países venimos de lo peor posible: dictaduras durante las cuales la propia discusión fue brutalmente reprimida, ya que los expertos de la seguridad nacional y los “técnicos” de la economía no creían necesitar los confusos y subversivos ruidos que venían de la sociedad. Más tarde, durante el período reciente que discuto arriba, nos fue un poco mejor: la discusión no fue reprimida, pero fue sofocada por una visión estrecha que consiguió por buen tiempo presentarse como la única racional. Hoy se trata de reabrirla, no solo en aras de un desarrollo equitativo sino también del sostén y expansión de estas democracias que tenemos.

¹² Por supuesto, históricamente se ha tratado no solo de expansiones sino también de encogimientos que también se ha buscado inscribir legalmente. Más allá de su pertinencia en tal o cual situación, las modificaciones de la legislación laboral que en varios de nuestros países se han producido bajo la rúbrica de “flexibilización laboral” ilustran esto.

¹³ Restricciones de espacio me impiden entrar en este tema, cuya problemática confluye con la de los otros mencionados en esta frase. Una valiosa elaboración del tema de la cohesión social desde una perspectiva latinoamericana es el reciente libro de CEPAL (2006).

V. Algunas consideraciones prácticas

Comienzo con una salvedad: hay diferencias significativas entre nuestros países; hay Estados que funcionan razonablemente bien en varias de las cuatro dimensiones que arriba he propuesto (para ejemplificar, Chile y Costa Rica); otros que lo hacen en algunas pero están lejos de hacerlo en otras (Brasil, México y Uruguay, aunque en diferentes dimensiones, y nuevamente ejemplificando); otros que nunca fueron particularmente aptos pero que han experimentado graves regresiones (Argentina), y otros de muy incompleta estatalidad en todas las dimensiones.¹⁴ Estas son diferencias importantes, puntos de partida en lo que llamo la estatalidad de nuestros países, que cualquier estrategia de desarrollo no debería ignorar.

Paso ahora a algunas sugerencias. Ellas quedan lejos de una "estrategia" de construcción estatal; se limitan a algunas áreas problemáticas que me parece habría que privilegiar desde un punto de partida que, aunque con las salvedades anotadas, es de baja estatalidad. La idea es empezar a adecuar el Estado para converger en carriles que vayan apoyando un desarrollo equitativo y, al mismo tiempo, compatibilizándolo con los no menos necesarios fortalecimiento y expansión de la democracia.

En lo que sigue me guío por las dimensiones del Estado que especificué en la sección número 3 de este texto.

A. *Aumentar la eficacia del Estado como burocracia: construir o reforzar la columna vertebral del aparato estatal.*

Hay aquí un aspecto fundamental, un *sine qua non* de cualquier avance. Casi todos nuestros países necesitan desesperadamente de la existencia de un buen servicio civil, es decir, de una burocracia del Estado regida por criterios universalistas de incorporación, promoción y evaluación. Esta es la columna vertebral del Estado, sin la cual se desagrega en un aglomerado de agencias ineficaces e incoordinables. Un servicio civil implica salarios dignos, carreras pautadas por criterios objetivos, oportunidades de capacitación periódica, y protección de corrupción, clientelismo y nepotismo. No es fácil conseguir esto. Cuesta dinero e implica horizontes de tiempo que muchos dirigentes políticos ignoran o rechazan;

¹⁴ El tono cauto de estas afirmaciones refleja que, a pesar de algunas contribuciones recientes del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Consejo Latinoamericano de Administración del Desarrollo, existe una tremenda carencia de datos suficientemente detallados, comparables y confiables para muchos de los países de la región.

para no pocos de ellos a cada momento es preferible nombrar funcionarios por razones clientelistas, nepotistas o simplemente corruptas. Cuando ocurren estas cosas es muy difícil salir de ellas, ya que las burocracias se hipertrofian con varias capas geológicas de funcionarios escasamente capacitados o motivados, salvo para proteger arduosamente sus cargos.¹⁵

Revertir estas situaciones requiere visión y coraje. Los intereses ya enquistados en la burocracia estatal y los de los políticos que desean continuar con esas prácticas garantizan conflictos en un proceso en el que los buenos resultados pertenecen al largo o, cuando menos, al medio plazo. Por parte de los gobernantes, las respuestas habituales son conocidas. O bien no cambiar nada, usufructuando ellos también las ventajas personales o tácticas de la situación, adoptar reformas que tienen poca intención o voluntad de implementar, o nombrar todos los “asesores” y crear todas las burocracias paralelas que sea posible. Aunque a veces esto último abre la puerta a personas calificadas, una consecuencia es abrir otro canal clientelista de acceso al aparato estatal, con lo cual en no pocas reparticiones las dotaciones de personal se parecen más a precipitados geológicos que a respuestas a necesidades funcionales.

Sin la columna vertebral de un buen servicio civil, aunque fuere en los servicios centrales y algunas áreas estratégicas de política económica, social y de seguridad, aun cuando sea grande, hay poco Estado, y lo poco que hay no es compatible con la democracia y el desarrollo. Casi naturalmente, este aparato estatal desvertebrado es un criadero de mini y macro corrupción y clientelismo. Dada la pobreza y desigualdad existentes en nuestros países, es un triste hecho que extirpar el clientelismo es una proposición a bastante largo plazo. Pero si es combatido consistentemente, puede irse acotando en forma progresiva. Para ello, la extensión de un verdadero servicio civil es un aspecto importante, no solo por la manera más objetiva con que esos funcionarios suelen relacionarse con el público, sino también porque ellos ponen límites a los políticos clientelistas y corruptos que medran en las burocracias patrimonialistas. No es esta la panacea contra clientelismo, corrupción, nepotismo y males parecidos, pero junto con una opinión pública activamente preocupada por estos temas (y el ingrediente de liderazgo al que me refiero abajo), mucho puede ayudar para controlar lacras que tanto dañan al desarrollo y la democracia, y que tanto afectan a todas y cada una de las dimensiones del Estado.

¹⁵ Para un útil panorama de diversos aspectos del servicio civil y los intentos de reforma en América Latina y el Caribe ver Oszlak (2001). Cabe señalar que este autor señala numerosas y severas deficiencias de la información disponible y concluye comentando la “seria brecha” existente entre las intenciones proclamadas y los logros.

B. *Aumentar la efectividad de la legalidad estatal: extender homogéneamente al menos la vigencia de básicos derechos civiles sin descuidar la expansión de derechos sociales.*

Cada país de la región tiene sus peculiaridades, pero en casi todos hay una amplia proporción de la población que se encuentra por debajo de un piso mínimo de bienestar y desarrollo humano, en términos no solo de bienes materiales y acceso a derechos sociales, sino también de básicos derechos civiles; por ellos quiero decir elementales derechos individuales —no pocos de ellos hoy también categorizados como derechos humanos— tales como protección contra diversas formas de violencia, trato respetuoso independientemente de la condición social, inviolabilidad del domicilio, acceso equitativo a la justicia, no discriminación y semejantes. En ausencia de esos derechos, los miembros de esa población no son solo pobres materialmente: lo son también legalmente, incluso les son negados de hecho derechos que les están formalmente asignados. Salvo excepciones no muy frecuentes, el Estado latinoamericano ha presentado desde siempre una cara distante y ajena, cuando no hostil, a buena parte de su población; ha sido habitual (y aún con regímenes democráticos en algunos casos lo sigue siendo) la doble discriminación implicada por la negación a muchos de sus derechos, junto con el otorgamiento de privilegios y la exención de obligaciones a otros. Se trata, entonces, de si es posible avanzar más allá del —importante— logro de un régimen democrático hacia niveles, para llamarlos de alguna manera, decentes de ciudadanía civil; esta es una meta urgente y bastante factible que no debería ser postergada u olvidada durante los necesarios esfuerzos para extender los derechos sociales. Una manera de avanzar en esta dirección es comenzar por extender homogéneamente la legalidad estatal, al menos en lo que respecta a los derechos civiles, para que abarque no solo el conjunto del territorio, sino también todas las categorías sociales.¹⁶

Por otro lado, la necesidad de ampliar y homogeneizar la legalidad democrática del Estado plantea una paradoja frente a la reciente emergencia y, en general, al creciente reconocimiento, de los derechos colectivos de diversas minorías, sobre todo de los pueblos indígenas. En todos los países, incluso los centrales, el contacto entre la legalidad estatal y la cultura, identidad y legalidad de esos pueblos da lugar a serios problemas,

¹⁶ Para discusión del tema de los derechos civiles en nuestra región debo remitirme a O'Donnell (1999) y (2003).

que a veces no admiten soluciones plenamente satisfactorias para nadie. Pero, mostrando alentadoramente que el *élan* democrático de las últimas décadas de América Latina no ha sido puramente formal, recientemente varios países han hecho avances importantes (al menos en contraste con el desconocimiento y la brutalidad con que estos temas fueron tratados en el pasado) en el reconocimiento de la identidad y los derechos de esos pueblos. Esto implica una complicada, pero no imposible, doble tarea: por un lado, extender la legalidad estatal hasta eliminar las a veces amplias regiones en las que prevalecen de hecho legalidades mafiosas y, por el otro, hacerlo de tal manera que establezca una respetuosa convivencia con la de los pueblos indígenas.

Las cuestiones que discuto en este acápite, aunque aparentemente lejanas de una estrategia de desarrollo equitativo, son, sin embargo, muy importantes para ella. Una economía dinámica presupone productores, consumidores y trabajadores que deciden y planean sus vidas con el resguardo de derechos que conocen y saben que pueden ejercitar; y una economía que, además de dinámica, quiere ser socialmente equitativa no concede sus bienes a clientes, sino que los genera y comparte con ciudadanos/as. Los poderes que dimanen de los derechos políticos que implica el régimen democrático, junto con los derechos civiles cuya decidida expansión recomiendo, son recursos que pueden hacer posible que, finalmente, conquistemos una amplia y ampliamente compartida gama de derechos sociales, meta central, me imagino, no solo de la democracia, sino también de una estrategia de desarrollo con equidad.

C. Aumentar la credibilidad de Estado y gobierno como verdaderos agentes generales del bien público. Para ello, inscribir las mejoras del Estado y, por supuesto, las propuestas de desarrollo en proyectos democráticos que, con buenas políticas (reflexivas, abiertas y transparentes) y buenos ejemplos de probidad republicana en la cima de Estado y gobierno, ofrezcan un futuro verosímil de justicia y cohesión social.

Prácticamente todas las políticas de equidad son de compleja implementación y deben seguir aplicándose por un largo período; nada es más corrosivo para el logro de las correspondientes metas que la creencia generalizada de que quienes las formulan o aplican persiguen metas inconfesables.

Nada puede sustituir un componente tan fundamental, pero tan inasible como el de buenos liderazgos políticos. La mezcla necesaria de

inteligencia, astucia y vocación de bien común, sazónada con fuertes dosis de ambición, hace escasos a los mejores ejemplares de este noble *métier*. No podemos “producir” estos personajes, pero podemos preocuparnos de que existan condiciones contextuales que permitan, no solo que ellos existan, sino que decidan dedicar sus talentos a las ingratas tareas de la política (más ingratas aún dado que los políticos y las instituciones representativas de la democracia son los que menos confianza despiertan en América Latina).¹⁷ Cambiar esto implica, entre otras cosas, preocuparse de que la carrera política siga un *cursus honorum* dentro del cual, por ejemplo, sean debidamente valorados (y remunerados) los cargos representativos a nivel local, y las posiciones legislativas sean apreciadas por sí mismas y tengan apoyo de personal capacitado para que el Congreso pueda efectivamente legislar.

Y en todo caso, desde diversos lugares de la sociedad deberíamos fomentar una conciencia generalizada de cobranza a los políticos (sobre todo a aquellos en posiciones de gobierno) de un alto grado de responsabilidad, veracidad y transparencia en sus acciones; deberíamos recordarles una y otra vez que la autoridad y el poder del Estado son nuestros, y que solo se los prestamos para que gestionen el bien público. Los políticos que reconocen esto suelen ser, no casualmente, los mismos que saben que necesitan un buen servicio civil en el Estado.

D. *Filtrar más adecuadamente las diversas dimensiones de la globalización y mostrar que existe voluntad de hacer ese buen filtraje.*

No hay duda de que la globalización impone restricciones, incluso a los Estados más fuertes. Pero hay gran distancia entre esa constatación y la pasividad gubernamental: es la distancia que media, por un lado, entre controlar algunas de las consecuencias negativas de la globalización y, por el otro, adaptarse pasivamente a ella y hasta celebrar todas sus consecuencias. Como comenta un especialista en el tema:

La globalización económica de ninguna manera se traduce necesariamente en una disminución del poder del Estado; en realidad, está transformando las condiciones en que las que se ejerce el poder del Estado... Hay muchas buenas razones para dudar acerca de las bases teóricas y empíricas de los argumentos de que los Estados-nación están siendo eclipsados por los patrones contemporáneos de globalización (Held 1999).

¹⁷ Tal como lo muestran repetidamente las valiosas encuestas de Latinobarómetro.

Con directo interés para nuestros países, este autor agrega:

Por cierto, cualquier evaluación de los impactos acumulativos de la globalización debe reconocer sus impactos altamente diferenciados, ya que ciertos tipos de impacto —ya sean decisionales, institucionales, distribucionales o estructurales— no son experimentados uniformemente por todos los Estados... el impacto de la globalización es mediado significativamente por estrategias específicas de los gobiernos, así como societales, para desafiar, administrar o aliviar los imperativos de la globalización” (Held, 1999).¹⁸

Asimismo, hay evidencia de que, contrariamente a dogmas que han estado en boga en nuestra región, los Estados centrales no han disminuido sus actividades frente a la globalización, sino que, respecto de algunas, las han expandido y en otras han reacomodado sus instituciones (y las capacidades del caso) para regular y redireccionar la globalización hacia el bien público de la población.¹⁹ Hay también evidencia de que el esfuerzo que han hecho los países que recientemente accedieron a la Unión Europea, siguiendo las pautas reclamadas por esta, ha redundado en un notable crecimiento de las responsabilidades y la capacidad técnica de sus respectivos Estados.²⁰

Aunque no puedo extenderme en este tema, creo que es importante insistir en que la prédica de que solo podemos aceptar pasivamente todos los vientos que traiga la globalización ha producido consecuencias muy negativas (la Argentina de la década pasada es probablemente el ejemplo extremo). Entre otras consecuencias cuenta lo mucho que esto ha ayudado a promover el desmantelamiento del aparato estatal, incluso la omisión de crear en el interior del mismo las capacidades necesarias para procesar y “digerir” la globalización. Este no es un argumento a favor de un Estado cerrado y hostil al mundo externo, sino de un Estado que es un filtro inteligente y capacitado de la globalización. Para ello sería fundamental apoyar y, cuando haga falta, crear, al lado y en conjunto con un servicio

¹⁸ Véase Agnew (1999), Diniz (2004) y Evans (1997), que presentan conclusiones similares.

¹⁹ Véase Weiss (2005) para un estudio que argumenta y, en parte, demuestra esto en relación con los países de la Unión Europea.

²⁰ Laszlo Bruszt, investigación en curso en el Instituto Universitario Europeo, Florencia. Este autor comenta el contraste entre estas influencias y las que al mismo tiempo se ejercían en América Latina a partir de las convicciones neoliberales del gobierno de Estados Unidos y las respectivas IFIs.

civil, las capacidades para que estos Estados, y atrás de ellos sus países, puedan procesar más adecuadamente —no solo en el área económica— las oportunidades, los desafíos y las restricciones de la globalización.

VI. Recaudar y gastar

Estos Estados en construcción, reclamados en sus cuatro dimensiones por estrategias de desarrollo que apuntan a la equidad y por los imperativos de ampliación de las ciudadanías implicadas por la democracia, son entidades que deben recaudar y gastar más y mejor. Diversas contribuciones muestran la insuficiencia e inequidad de los sistemas fiscales que hoy sustentan a nuestros Estados, y la consiguiente necesidad de cambiar esta situación para lograr razonables metas de desarrollo.²¹ Lograr este cambio no es menuda tarea frente a sociedades muy desiguales, en las que los sectores y clases dominantes pueden ejercer un fuerte poder de veto, cuando no de extorsión, contra las reformas fiscales necesarias.

Y sin embargo hay que avanzar en esta dirección. Para ello, además, por supuesto, de buenos criterios técnicos y legales, harán falta burocracias que se parezcan cada vez más a verdaderos servicios civiles, como parte de Estados y gobiernos que se van haciendo más creíbles en sus proclamaciones de servir al bien público; sabemos que esa credibilidad es condición fundamental para mejorar la capacidad fiscal de los Estados. Asimismo harán falta liderazgos políticos y sociales que propongan y vayan adoptando, con coraje y visión de futuro, las políticas y los acuerdos del caso. En muchos países de la región la ineficacia de diversas burocracias, la ineffectividad del sistema legal (incluidas serias fallas del poder judicial) y la escasa credibilidad de Estado y gobierno marcan un difícil punto de partida, en el que casi ningún sector social ve buenas razones para aceptar aumentar sus contribuciones al Estado. Sin un Estado más en forma y más creíble será siempre posible eludir, vetar o sabotear las reformas fiscales que un desarrollo equitativo necesita.

Ese Estado y su gobierno deben también gastar mejor, no solo cerrando las grandes goteras que son la corrupción y el clientelismo, sino también eligiendo con inteligencia las políticas que deben recibir prioridad;

²¹ Véase en especial Machinea (2007).

nuevamente aparece la necesidad, simultánea e interactiva, de construir Estado junto con la de promover desarrollo equitativo. Además, ese gastar mejor incluye mostrar fehacientemente que se gasta mejor.²² Aquí surgen temas importantes, pero que suelen aparecer como cuestiones ajenas a la problemática del desarrollo equitativo y de la construcción del Estado. Me refiero a la transparencia de las decisiones gubernamentales, a una efectiva rendición de cuentas, al acceso fácil y disponible de información en Internet y similares. Estos son actos y procesos que Estado y gobierno deben a los ciudadanos y las ciudadanas que en democracia son el origen y justificación del poder que aquellos ejercen. Pero, mostrando la íntima conexión que existe entre expansión de la democracia, desarrollo equitativo y una buena estatalidad, aquellos actos y procesos son también condición necesaria de la calidad de las políticas de desarrollo y de la eficacia, efectividad, credibilidad y adecuación del Estado.

Las alianzas necesarias para avanzar en esta dirección no están ya estáticamente dadas: los privilegiados que pagan servicios privados de salud, educación, transporte y seguridad ven poca necesidad de pagar impuestos para sustentar servicios públicos en esas áreas; los sectores medios, que ven pagar poco a los privilegiados y suelen no ver lo que pagan los pobres vía tasas e impuestos indirectos, ya se sienten agobiados por su carga impositiva, y los pobres, muchos de ellos parte de un inmenso sector informal, contribuyen su libra de carne por vía de aquellas tasas e impuestos indirectos, pero por supuesto no tienen capacidad contributiva para financiar sólida y sostenidamente las arcas estatales. Repito de manera extremadamente simplificada lo que es bien conocido. Creo que vale la pena recordarlo porque el necesario logro de una mejor estatalidad se construye, por supuesto, con buenas políticas en diversas áreas; pero también necesita que desde el Estado y la política se desplieguen imágenes verosímiles de una sociedad mejor en la que, entre otras cosas, diversos sectores sociales empiecen a encontrar buenas razones para pagar impuestos más equitativamente recaudados y mejor gastados. Citando nuevamente una de las preguntas del temario de este seminario, estos son caminos que ayudarían grandemente a ir dando respuesta a “cómo articular una alianza de intereses en pro del desarrollo con equidad”.

²² Tal vez se podría pensar, si se pudieran identificar adecuadamente los ingresos fiscales adicionales que se obtengan como resultado de reformas adoptadas, en controles de asignación y gastos particularmente cuidadosos de esos fondos, en los que además de funcionarios estatales y auditores independientes participarían diversas categorías de contribuyentes.

Los Estados que tenemos en casi todos nuestros países no son solo, como ya he argumentado, débiles para democratizar; también lo son, y lo seguirán siendo si soslayamos el consiguiente desafío, para lograr una fiscalidad que sustente un desarrollo equitativo junto con el fortalecimiento de las cuatro dimensiones del Estado; en el área tributaria, así como en muchas otras también estrechamente vinculadas al éxito de políticas de desarrollo equitativo y de cohesión social, nos encontramos de inmediato con los problemas derivados de nuestra deficiente estatalidad.

VII. Algo así como una conclusión

He insistido en que una estrategia de desarrollo con equidad debe ser también un gran esfuerzo de construcción de las cuatro dimensiones del Estado. Ese esfuerzo no debe ignorar sus consecuencias sobre el desarrollo, así como una estrategia de desarrollo no debe ignorar que es condición de su éxito fortalecer al Estado en sus cuatro dimensiones.²³ Esta tal vez sea la nueva ecuación a la que deberían ajustarse los futuros intentos de emprender, de una vez, un desarrollo equitativo y, con él, sociedades cohesionadas.

Afortunadamente, estamos saliendo de un período en el que algunos creían saber casi todo. No había entonces ni habrá ahora estrategias viables que puedan ser propuestas solo desde la economía o la política (o la sociedad). Los tres grandes desafíos de la época —desarrollo equitativo, democracia de ciudadanía ampliada y buena estatalidad— deben ser parte de un complejo y seguramente largo esfuerzo cuyos actores deberían reconocer el carácter interactivo de los procesos implicados. Para ello será útil considerar dos puntos que he recalado en este texto. Uno, que debemos rescatar al Estado y la política del arrinconamiento al que los relegó la visión hasta hace poco predominante. Otro, que en democracia es inevitable —y bueno— que el lugar y los límites del Estado y la política sean materia permanentemente discutida.

²³ La posibilidad de que así sea me parece notablemente aumentada por la bienvenida atención que diversos economistas vienen prestando a los factores institucionales; pero, aunque esta es una aproximación muy promisoriosa hacia otras ciencias sociales, queda bastante para lograr criterios y definiciones transportables de unas a otras disciplinas; para recientes exámenes de esta cuestión (que espero merezca futura discusión) desde el punto de vista sociológico, véase Portes (2007) y, desde la ciencia política, Knight y Johnson (2007).

Una condición para avanzar en esta dirección es ampliar la agenda pública de nuestros países. Ella ha estado casi monopolizada por cuestiones de naturaleza económica (casi siempre, además, definidas según la visión que arriba critico), así como por preocupaciones de seguridad que esa agenda ha tendido a definir de maneras propicias a criminalizar la pobreza y, con ello, a acentuar el ya hondo hiato existente entre el sector popular y el resto de la sociedad. La propuesta de las entidades organizadoras de este seminario de buscar, discutir y proponer nuevas estrategias de desarrollo espero resulte una importante contribución para ampliar y oxigenar esa agenda. Por mi parte he presentado un argumento agnóstico acerca de estrategias —políticas o económicas— formuladas globalmente o a priori; he basado ese argumento en la necesaria redefinición del lugar y los límites de lo político y lo estatal, sobre todo en el presente contexto democratizado de nuestra región; esta redefinición, de hecho ya en curso, pero poco discutida como tal, introduce complicadas dinámicas que debemos aprender a aprovechar. Asimismo, he basado mi agnosticismo en las importantes diferencias que existen entre los países de América Latina, incluso en lo que respecta a su estatalidad. Finalmente he propuesto algunos criterios generales que pueden orientar futuros esfuerzos en estos planos.²⁴

El corolario de estas reflexiones es una invitación, coherente con la inspiración del presente seminario, a abrir y promover la discusión, no como cuestión meramente teórica, sino desde una posición que se enuncia como claramente comprometida con un propósito de desarrollo con equidad y de fortalecimiento y expansión de la democracia. Esta es una posición que no solo postula ambas metas sino que, sabiendo que habrá conflictos y concesiones mutuas a lo largo del camino, no vacila en hacer de su discusión parte legítima de la política que se hace en las democracias.

He escrito estas líneas basado en la esperanza de que el reconocimiento de las interacciones que he delineado ayude a ir descubriendo las sinergias que ellas hacen posible. En este espíritu, concluyo con la transcripción de la parte final de un texto escrito por un gran sociólogo, Max Weber ([1923]1994:369):

²⁴ Me anticipo a reconocer que esos criterios quedan lejos de ser fórmulas operacionales. De todos modos, espero haber sustentado que, al menos por el lado de la política y la ciencia política, sería aventurado lanzarse a esas fórmulas, sin tener en cuenta las especificidades de cada caso y los diálogos inter-disciplinarios necesarios para reconocer y aprovechar las interacciones en juego; en los tiempos recientes ha habido demasiadas generalizaciones vacuas y prescripciones dogmáticas como para volver a incurrir en ellas.

“La política es un duro y lento trabajar de duras maderas, con una combinación de pasión y sensatez. Es por supuesto enteramente correcto, y confirmado por toda la experiencia histórica, que lo que es posible nunca hubiera sido logrado si, en este mundo, los individuos no hubieran intentado repetidamente lo imposible”.

Bibliografía

- Annino, Antonio y Francois-Xavier Guerra (orgs.) (2003), *Inventando la Nación. Iberoamérica. Siglo XIX*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Peter Spink (orgs.)(1999), *Reforming the State. Managerial Public Administration in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner.
- Calderón, Fernando y Mario dos Santos (eds.)(1989), *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Centralización, descentralización del Estado y actores territoriales*, vol. 6, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Centeno, Miguel Ángel (2002), *Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America*, University Park, The Pennsylvania State University Press.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006), *Sistemas de servicio civil: una comparación internacional*, México, D.F., Cámara de Diputados, LVIII Legislatura.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Bogotá, Alfaomega.
- _____ (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)/E), Santiago de Chile.
- _____ (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335), Santiago de Chile.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (1998), *A New Public Management for Latin America*, Caracas.
- Cunill Grau, Nuria y Sonia Ospina Bozzi (eds.)(2003), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (eds.)(2006), *A disputa pela construção democrática na América Latina*, São Paulo, Paz e Terra/ UNICAMP.
- Diniz, Eli (2004), “Reforma del Estado, gobernabilidad y sostenibilidad de la democracia”, *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*, C. Binetti y F. Carrillo (comps.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Unión Europea.
- Dunkerley, James (org.)(2002), *Studies in the Formation of the Nation State in Latin America*, Londres, Institute of Latin American Studies.

- Faletto, Enzo (1989), "La especificidad del Estado latinoamericano", *Revista de la CEPAL*, N° 38, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- Held, David (1999), *Global Transformation. Politics, Economics and Culture*, Stanford, Stanford University Press.
- Heredia, Blanca y Ben Ross Schneider (orgs.) (2003), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Miami, North-South Center Press.
- Huber, Evelyne (1995), "Assessments of State strength", *Latin America in Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis*, P. Smith (ed.), Boulder, Westview.
- Klikberg, Bernardo (2005), "Hacia un nuevo perfil del Estado en América Latina: los cambios en las percepciones y las demandas de la ciudadanía", *Reforma y democracia*, junio.
- Knight, Jack y James Johnson (2007), "The priority of democracy: a pragmatist approach to political-economic institutions and the burden of justification", *American Political Science Review*, vol. 101, N° 1.
- López-Alves, Fernando (2000), *State Formation and Democracy in Latin America. 1810-1900*, Durham, Duke University Press.
- Machinea, José Luis (2007), "El financiamiento solidario de la protección social: condición indispensable para un pacto de cohesión social en América Latina", *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones* (LC/W.120), Ana Sojo y Andras Uthoff (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ocampo, José A. (2003), "Economía y democracia", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- _____ (2004), *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Editorial Norma.
- O'Donnell, Guillermo (1993), "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", *Desarrollo económico*, vol. 33, N°130.
- _____ (1997), *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
- _____ (1999), "Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America", *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, J. Mendez, G. O'Donnell y P. S. Pinheiro (eds.) Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- _____ (2003), "Democracia, desarrollo humano y derecho humanos", *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, G. O'Donnell, J. Vargas Cullel y O. Iazzetta (orgs.), Rosario, HomoSapiens.
- _____ (2004), "Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión", *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Aguilar.

- _____ (2006), "Un Estado de y para la democracia", Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), inédito.
- Oszlak, Oscar (1982), *La formación del Estado Argentino*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- _____ (2001), "El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros", documento presentado en el sexto Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Buenos Aires.
- Portes, Alejandro (2007), "Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual", *Desarrollo económico*, vol. 46, N° 184.
- Rodrik, Dani (2006), "Goodbye Washington Consensus, hello Washington confusion?" *Journal of Economic Literature*, vol. 44, N° 4.
- Sábato, Hilda (2001), "Review essay on political citizenship in nineteenth-century Latin America", *American Historical Review* 106/4, N° 1.
- Weber, Max (1923), *Political Writings*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- Weiss, Linda (2005), "L'integrazione globale accresce il potere degli Stati", *Rivista italiana di scienza politica*, vol. 35, N° 3.
- Whitehead, Laurence (1994), "State organization in Latin America since the 1930s", *Cambridge History of Latin America. Volume VI*, L. Bethell (org.), Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (2004), "Notes on human development, human rights, and auditing the quality of democracy", *The Quality of Democracy: Theory And Applications*, G. O'Donnell, O. Iazzetta y J. Vargas Cullel (eds.), Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Comentario

Marco Aurelio García

Quisiera en primer lugar agradecer la invitación de la CEPAL, que me ofrece la posibilidad de abordar cuestiones de gran interés y actualidad a partir del texto de Guillermo O'Donnell, un texto extremadamente importante y sugerente.

Siempre me gusta explicar desde dónde hablo, desde qué posición hablo y eso para que se entienda exactamente el alcance de los breves comentarios que voy a hacer a continuación.

En primer lugar hablo desde un cargo de gobierno, y por lo tanto, como ex intelectual, dado que los que están en el gobierno tienen grandes dificultades para desempeñarse a la vez como intelectuales. Hablo con un interés muy particular por los temas de coyuntura, por supuesto, y también hablo, por deformación personal y profesional, con un cierto interés por los temas históricos subyacentes a la problemática que Guillermo O'Donnell examina en su texto.

Hay un concepto clave que aparece en el texto de O'Donnell y que considero importante retomar, porque me parece valioso tener en cuenta lo ocurrido en la región en los últimos años desde el punto de vista del debate intelectual y político. Se trata específicamente de la problematización de las relaciones entre desarrollo y democracia, que en el fondo plantea una cuestión más de fondo, que es la relación entre economía y política.

El texto nos ofrece respuestas que son importantes, bastante consistentes y que nos permiten una revalorización de la política, actividad que estuvo en gran medida subestimada en los últimos años, sobre todo cuando se pensaba la actividad política en contraposición a la economía.

La descalificación de la política se dio paralelamente a una descalificación de los políticos y de las instituciones, un fenómeno más bien generalizado. Si hoy en día observamos el campo cultural predominante en América Latina, vemos que está en gran medida dominado por esta descalificación de la política, de los políticos y de las instituciones políticas.

Es evidente que durante mucho tiempo estas nociones estuvieron subordinadas a la idea de que la política era una actividad errática, en tanto que la economía era una actividad científica que obedecía a una cierta racionalidad, contexto en el que evidentemente no se cuestionaba el hecho de que la economía se reflejaba en las ideas dominantes y era producto de una nueva relación de fuerzas políticas que se había establecido en el ámbito internacional, y sobre todo, en nuestros países.

Por otra parte, —había una muy clara correlación entre las fuerzas internacionales y las nacionales predominantes— lo que dio origen a un fenómeno de gran relevancia para el avance de las democracias en nuestros sistemas políticos. Precisamente en la medida en que la globalización aparecía fundamentalmente como un fenómeno económico con efectos políticos, la política en términos generales se vio limitada por las repercusiones que esto había tenido para la idea misma de Estados nacionales y, por lo tanto, para los sistemas políticos nacionales, al igual que para el concepto de soberanía nacional. Los Estados y la soberanía aparecían como ideas antiguas, obsoletas, pasadas de moda, que no tenían más lugar en una sociedad global que obedecía a una racionalidad muy particular.

Ahora bien, eso suponía un planteamiento fundamental que influyó en gran medida en el funcionamiento de nuestros sistemas políticos. Si la noción de soberanía nacional es cuestionada, también se produce un cuestionamiento de la soberanía popular, porque si la primera no existe ¿cómo se explica que el pueblo pueda manifestarse sobre la segunda?

Lo anterior se traducía en que los ciudadanos y los electores —y es importante hacer una distinción entre estos dos grupos— aparecían con un margen muy estrecho de capacidad de decisión, porque la globalización, la racionalidad económica que se imponía era de tal orden que, efectivamente, los márgenes de opción para los ciudadanos y para los electores eran muy limitados.

Desde el punto de vista de la vida política concreta, esto dio origen a un movimiento de convergencia programática hacia el centro. Los perfiles más claros que en una sociedad democrática son normales, es decir la existencia de una derecha, un centro y una izquierda, empiezan a desdibujarse y se produce un movimiento de convergencia hacia el centro.

En este contexto, lo más interesante es que, mientras la derecha no quiere asumirse como tal en países como los nuestros, en otros países sí lo hace y dice “nosotros somos de derecha, somos la derecha”.

La derecha desaparece en nuestra región en tanto fenómeno político y no hay más partidos de derecha aunque existan partidos derechistas, lo que, a mi juicio, establece diferencias importantes, en el caso brasileño por lo menos.

Sin embargo, en los últimos años, se registraron en la región, expresiones del voto popular, que en cierta medida van en contra de esa tendencia. Actualmente asistimos a un intento de estigmatizar esas expresiones del voto popular, de descalificarlo, y para ello se recurre a dos métodos.

El primero de ellos, que se relaciona concretamente con la noción de soberanía nacional, es el nacionalismo primario, mientras el segundo es el populismo. Esto replantea un tema de discusión que los argentinos conocen muy bien: el surgimiento de la noción de populismo, las críticas a la noción de populismo.

Hago esta primera observación a título de introducción y quisiera dedicar una breve reflexión a lo que yo describiría como una mirada brasileña a la relación entre desarrollo y democracia. Quiero ceñirme al caso brasileño, pero obviamente no puedo dejar de examinar también la evolución reciente de América del Sur.

Hoy en día yo diría que se plantean en cierta medida dos grandes problemáticas en la región. No quiero hacer una tipología, porque las tipologías se caracterizan por empobrecer las realidades que tratamos de explicar. Si quisiera simplificar el análisis diría que hay una problemática del Cono Sur que abarca a Chile, Argentina, Brasil y Uruguay, que son países con ciertas similitudes porque salieron de un largo período en el que la crisis del nacional desarrollismo podría decirse que "se resolvió", en parte a partir de regímenes militares, la mayor parte de los cuales era de orientación liberal en materia de política económica, salvo en el caso brasileño, que es atípico porque en Brasil hubo una dictadura que en realidad fue una continuación del desarrollismo. Estos países atravesaron posteriormente por períodos de orientación democrática con muchas dificultades y en gran medida dominados por políticas de corte liberal, acotadas en algunos casos en forma dramática, como ocurrió en Argentina, y en otros casos menos dramáticamente, como en Brasil. Hoy en día se enfrentan a una problemática nueva: reflexionar sobre los horizontes del desarrollo y, a la vez, identificar los retos que plantea la evolución necesaria del sistema democrático para impulsar el desarrollo.

En los países del Cono Sur, repito, se han dado crisis del desarrollismo; dictaduras que en general aplicaron políticas económicas

liberales, y transiciones posteriores que en su mayor parte estuvieron dominadas por políticas de naturaleza liberal y profundizaron procesos que en algunos casos se habían iniciado en el período dictatorial. Todo esto para volver actualmente a un intento de replanteamiento que, a mi juicio, no está todavía claro pero que apunta a varias nuevas aperturas.

Sin intención de ofrecer soluciones, pero manteniéndonos en la misma línea trazada por Guillermo O'Donnell, podemos preguntar cuáles son los retos que se plantean para el futuro. Desde el punto de vista económico, obviamente hay una necesidad imperiosa de que nuestras economías inicien un período de crecimiento acelerado para que superen no solo el déficit de desarrollo del pasado, sino también, y sobre todo, los déficits sociales acumulados, que son muy cuantiosos, tanto en términos de pobreza como de desigualdad.

La noción de crecimiento acelerado en cierta medida había desaparecido, oculta por la noción de ajuste. Pero este crecimiento no puede ser igual al del pasado, al del período desarrollista, sino que debe estar vinculado a una nueva concepción del modelo de desarrollo, que difiera de la vigente en ese período y tenga un carácter novedoso.

La primera de ellas es el equilibrio macroeconómico, tema que en términos generales estuvo ausente de los intereses del nacional desarrollismo y que en muchos casos ha sido despreciado por el pensamiento de izquierda.

En segundo lugar, ese desarrollo debe ser equilibrado desde el punto de vista social, es decir, debe ser efectivamente inclusivo. En la mayoría de los experimentos nacional desarrollistas que se realizaron en los países de la región se produjo un notable crecimiento; en el caso brasileño, este se dio sobre todo desde los años treinta a los setenta, un período de cincuenta años durante el cual el crecimiento anual promedió un 6,7%. Sin embargo, también se dio una postergación social muy marcada, que obliga actualmente a enfrentar los retos del empleo y de la lucha contra la pobreza y, fundamentalmente, contra la desigualdad que a mi juicio es el problema clave de la región.

En tercer lugar, habría que considerar la vulnerabilidad externa, dado que los períodos que examinamos se caracterizaron también por una extremada vulnerabilidad exterior, que obviamente adoptó un cariz particular en el período de la globalización.

Y llegamos por último al tema que está más presente en el texto de Guillermo O'Donnell: la democracia. En el nacional desarrollismo inicial, y mucho más en el posterior, no se prestaba mayor atención a la

democracia. En el caso brasileño, más de la mitad de los cincuenta años de nacional desarrollismo transcurrieron bajo un régimen de excepción o de democracia muy restringida.

Esto se relaciona con temas importantes, que están planteados en forma incluso mucho más explícita en el texto de O'Donnell. Por una parte, se relaciona con la necesidad de una reforma del Estado, que evidentemente tiene una serie de exigencias, entre las que destaco muy en particular el carácter que debe tener la constitución de una nueva burocracia de carácter profesional.

Yo sería menos pesimista que Guillermo en la evaluación, porque en términos generales considero que nuestra evolución fue más positiva de lo que afirma. Eso sí, considero que hay un aspecto muy importante que se relaciona concretamente con el funcionamiento de la democracia en general: el desarrollo de mecanismos de control social del Estado, tema que no debería analizarse exclusivamente en el contexto de la democracia participativa como una problemática global que en algunos casos se ha discutido mucho, sino también como problemática de la implementación de políticas públicas concretas.

Hay varios tipos de políticas públicas esenciales para la solución del problema de la desigualdad y la constitución de una ciudadanía, políticas que pueden ser, y en algunos casos son, objeto de mecanismos de control social: políticas educacionales y políticas de salud, entre otros.

Sobre todo en el ámbito macro, y específicamente en relación con el concepto de extensión de la ciudadanía, se plantea el tema clave de la constitución de un espacio público. Yo diría que la noción de espacio público no está muy presente en nuestra visión de la democracia, porque si así fuera, ello permitiría en cierta medida resolver algunos problemas que se plantean muchas veces en democracias que formalmente pueden estar desarrolladas pero que en realidad, por su formalidad, incluso inhiben la consagración de nuevos derechos.

La idea, que Le Fort desarrolla ampliamente, según la cual la sociedad es el ámbito en el que se estructuran nuevos derechos, lo que ejerce un efecto de transmisión en la institucionalidad constituida y no encierra a la democracia ni las instituciones en una estructura muy rígida, me parece un elemento de gran relevancia.

En Brasil también se han dado fenómenos que no están tan estrechamente vinculados a la reforma del Estado, sino a la reforma de los hábitos políticos en el país, el sistema político en términos amplios.

En realidad, no se trata de un fenómeno exclusivamente brasileño, aunque hoy en día sea motivo de un gran debate en este país. Comprobamos que ciertas prácticas políticas tienen una gran vigencia en todos los países de la región. El sistema político no tiene per se la posibilidad de cambiar la realidad, pero creo sin duda alguna que tendría una posibilidad muy importante en un momento en el que haya una emergencia social extremadamente fuerte en la región. Por lo tanto, es imprescindible modificar el modelo de desarrollo, modificar el sistema político.

Por último, en relación con el problema de la inserción de nuestros países en el contexto mundial, se podría decir que actualmente nos encontramos ante una realidad en cierto sentido paradójica en América del Sur. Por una parte, se puede afirmar que la integración ha llegado a ser reconocida como muy importante, pero nunca como ahora había habido tantos problemas mínimos pero concretos, que la dificultan.

Indudablemente, hay explicaciones de los logros y las dificultades y, con todo, el proceso avanza, pero yo diría que en cierta medida, la integración regional lleva a tomar conciencia de los límites del Estado y también de los peligros de una integración asimétrica.

Por otro lado, las dificultades que surgen son consecuencias directas de las diferencias en cuanto a ritmo del proceso de recomposición económica y política en la región. Si no hubiera integración simplemente no se plantearían problemas en ese ámbito.

Comentario

Ernesto Ottone

Antes de entrar al tema específico de mi intervención, “El rol del Estado y el desarrollo” quisiera hacer dos alcances al debate general.

A mi juicio, la desigualdad de ingresos en América Latina tiene su base y su origen en una etapa muy lejana de su historia y se relaciona con las características propias del proceso de colonización.

Más allá de las diferencias existentes entre nuestros países—recaudo siempre necesario tratándose de nuestra región— la propiedad de los principales activos ha estado extremadamente concentrada: la propiedad de la tierra desde siempre y la propiedad de las riquezas mineras (oro y plata en la época colonial; estaño, cobre y otras) después, todo esto unido a la concentración cualitativa de los activos educacionales que se arrastra hasta el día de hoy en la mayoría de los países de la región.

Esta concentración histórica de los activos productivos ha ido acompañada las más de las veces también por la concentración de la influencia social y política en las mismas elites que concentran el poder económico.

El contrato social que hizo posible la construcción del Estado de bienestar en Europa no tuvo lugar en América Latina. Solo en algunos países, fundamentalmente en los que registraron una urbanización temprana, se dieron intentos parciales de protección social que permitieron incluir a sectores medios y populares urbanos con alta capacidad de presión. Un conjunto de discriminaciones, incluidas la discriminación étnica y de género, mantenían la exclusión de amplios sectores de la población.

En consecuencia, la desigualdad de ingreso que caracteriza a América Latina no es producto del desarrollo reciente de la región ni de la globalización, sino que ha convivido con todos los modelos de desarrollo latinoamericanos de los últimos 200 años y así lo demuestran además los argumentos presentados por Guillermo Perry.

Quisiera, ahora sí, concentrarme en un aspecto del análisis vinculado a la situación actual del desarrollo y el rol del Estado.

América Latina tiene una historia muy lábil en materia democrática. Basta señalar al respecto que en 1930 la región contaba con solo cinco gobiernos democráticos, en 1948 con siete y en 1976 con apenas tres (PNUD, 2004). Los profundos avances en este terreno en las últimas décadas, en las que prácticamente en América Latina el conjunto de los países con mayor o menor solidez ha adoptado el sistema democrático, constituyen un patrimonio a la vez precioso y precario.

En la fragilidad de la construcción democrática en la región se reflejan tanto problemas comunes a los sistemas democráticos de todo el mundo como los límites históricos de su propio desarrollo y su pesada herencia de discontinuidad democrática.

Si examinamos con objetividad el panorama político latinoamericano, vemos que el nudo gordiano del momento actual se encuentra, en la enorme mayoría de los países, en la escasa legitimidad de los sistemas políticos y en la falta de solidez de su estructura institucional. Existe una demanda ciudadana que pide un mejor Estado, más institucionalidad, más sistemas de justicia y de seguridad ciudadana, más gestión pública. La extrema debilidad de la oferta pública ante esta demanda observable en muchos países produce un vacío que puede frustrar el desarrollo y dar inicio a situaciones en las que una sociedad civil que busca articularse con el Estado sea reemplazada por una sociedad incivil que lleve a la paralización del esfuerzo de desarrollo o a una sociedad con un nivel de conflicto insostenible (Castells, 1999). No estamos en lo fundamental atravesando por una crisis económico-social, sino por una crisis de legitimidad política que se entrelaza y agrava por los problemas económicos y sociales presentes en la región. La crisis de legitimidad política dificulta aun más el proceso de desarrollo en un contexto democrático, es decir, el que supone, para resumir y ser claros, los conceptos de Bobbio de la democracia (Bobbio, 1986).

“Podemos hablar de democracia —dice Bobbio— ahí donde las decisiones colectivas son adoptadas por el principio de la mayoría, pero en que participan en estas decisiones directa o indirectamente la mayor parte de los ciudadanos” (Ottone, 2005a); a continuación, agrega que ello supone que los ciudadanos estén libremente colocados ante alternativas reales y que las minorías sean respetadas y puedan convertirse en mayoría si así lo deciden los ciudadanos.

Bobbio también nos habla de la “democracia exigente” y nos muestra la necesidad de exigir a la democracia un compromiso, con libertad a la vez, con una mayor igualdad en las condiciones materiales de vida y una cierta voluntad igualitaria en el sentido de utilizar el poder del Estado para contribuir a morigerar las desigualdades más manifiestas e injustas, aunque solo sea porque la existencia en una sociedad cualquiera de tal tipo de desigualdades puede tornar ilusorio y vacío para quienes las padecen el disfrute y el ejercicio de las propias libertades. La democracia exigente supone una relación no contradictoria, sino armoniosa, entre libertad e igualdad.

El Estado es, entonces, insustituible en su función de distribución de los beneficios del crecimiento a toda la población a través de políticas públicas fuertes, eficaces y eficientes, el único mecanismo que permite a quienes se encuentran en una posición desmejorada en el mercado acceder a bienes públicos de calidad.

Esta función insustituible del Estado significa, nada más y nada menos, que la justicia social y la construcción gradual de la equidad se relacionan con la política más que con el mercado. La política, la voluntad de los actores políticos y dirigentes, es la clave para saber hacia dónde se van a canalizar los frutos del crecimiento.

Esto, que parece obvio, no siempre lo ha sido.

Es un proceso tremendamente exigente, que obliga a poner fin a los corporativismos de todo signo y transformar el Estado, para que este sea capaz de responder a las necesidades y aspiraciones de las grandes mayorías ciudadanas y contrarrestar al máximo las dificultades de la globalización y aprovechar las oportunidades que ofrece.

Esa transformación del Estado debe encauzarse por lo menos en tres dimensiones:

- 1.- Como bien ha señalado O'Donnell, se debe propiciar la satisfacción de los cuatro requisitos del Estado: eficacia de las burocracias estatales, eficacia como sistema legal, credibilidad como realizador del bien público y proveedor del sentido de pertenencia y adecuación como filtro positivo de integración al mundo.
- 2.- Un Estado social que responda a las demandas de cohesión social, integración, protección, igualación de oportunidades, iniciales y de trayectoria, y haga posible un nuevo contrato social que permita el rompimiento de la transmisión intergeneracional de la desigualdad.

3.- Un Estado innovador, capaz de dar un marco estratégico a la competitividad y el crecimiento, que dé sustentabilidad a la globalización.

Este planteamiento reformador no espera todo de la política, como postula el pensamiento revolucionario, ni todo del mercado, como el pensamiento conservador o neoliberal.

En el contexto de esta visión reformadora no es posible esperar del mercado ninguna moral distributiva y, en consecuencia, la lógica desigualitaria del capitalismo debe ser contrarrestada mediante una voluntad política que tienda a la igualdad de oportunidades y de compensación de trayectoria, que establezca un “mínimo civilizatorio” para todos donde “seamos iguales entre todos, no en todo, pero sí en algo” (Ottone, 2005b). La institucionalización de la democracia debiera tender a girar en torno a la idea de amplios acuerdos, pero en la práctica esto contrasta con la falta de presencia pública y de acceso a la toma de decisiones de parte importante de la población. Hay amplios sectores marginados del desarrollo productivo, territorialmente segregados, sin posibilidades de ser representados por los partidos políticos y que no tienen acceso al diálogo político.

La diversidad de América Latina es muy grande y sus asimetrías también lo son. Considérese solamente que en la región conviven más de 700 etnias. Al mismo tiempo, hay marcas históricas, culturales y políticas que facilitan, como quizás en ninguna otra parte, los procesos de integración. América Latina vive hoy una situación que se caracteriza por gobiernos legítimamente elegidos por votación, lo que es muy poco común en su frágil desarrollo democrático.

Muchos de los resultados de las elecciones reflejan la aspiración de justicia social y de reivindicaciones centenarias de pueblos y sectores que hasta ayer no habían tenido acceso al poder político. Lo importante para que estos procesos supongan auténticos avances en lugar de frustraciones es que puedan llevar adelante el binomio clásico de la democracia: libertad y aspiración a la igualdad. Esto significa que poner fin a la “negación del otro” no signifique a su vez la negación del antiguo discriminador y que la aspiración de justicia social no termine cercenando las libertades y jibarizando la democracia.

El panorama actual tiene escasa relación con lo que erróneamente se definió como “el pensamiento único”; el pensamiento neoliberal. La visión neoliberal jamás fue única, al menos en América Latina; de hecho, en el período dominado por el pensamiento liberal la CEPAL

inició una búsqueda de renovación de su pensamiento, que cristalizó en la propuesta de transformación productiva con equidad, en la que explícitamente Fernando Fajnzylber reivindica el rol del Estado cuando señala “Para la CEPAL la relación público-privada es fundamental para el consenso estratégico”, la describe como un componente crucial y la visualiza “en contraste con el pensamiento neoliberal, que considera que, mientras más pequeño es el rol del Estado, mejor es y solo lo considera útil para tareas que los privados no pueden realizar” (CEPAL, 1990). A la vez, Fajnzylber define la democracia como un componente fundamental de nuestra reflexión.

Lo que debiera preocuparnos hoy no es la diversidad política y los niveles de autonomía política. ¡Bienvenidos sean!

Lo que debería preocuparnos es hasta qué punto “el regreso de lo público”, que tiene versiones muy diferentes, a ninguna de las cuales debemos categorizar con apresuramiento poniendo etiquetas a diestra y siniestra, vaya acompañada de una fuerte convicción compartida de que la democracia representativa es al menos el mejor de los sistemas políticos conocidos y no la forma política de una globalización demonizada, interpretada de manera simplista no como un proceso complejo, ambivalente, irreversible y carente de univocidad, sino como una suerte de conspiración imperialista.

La ausencia de univocidad se refiere a que no hay una sola forma de relacionarse con la globalización. Esta puede ser activa y protagónica, y ofrecer más beneficios que males; o puede ser pasiva y producir solo males sin ofrecer beneficio alguno.

Me preocupa que si llegara a primar la concepción demonizada o pasiva se diera un cierto retorno al “pensamiento de la queja”, sobre el cual nos alertaba José Aricó cuando nos decía que según este “América Latina no podía ser porque alguien nos condena a no ser” y agregaba “la teoría de la dependencia, la teoría del subdesarrollo venían a explicarnos que el centro de nuestros males provenía de otra parte. No de nuestra capacidad de gobierno ni de nuestra capacidad de administración, no de nuestro propio desarrollo”. “No digo”, añadía Aricó, “que la dependencia y el subdesarrollo no existe ni estoy hablando del uso ideológico y político de ese tipo de categorización”. “Pienso que los opuestos simplismos del ‘pensamiento neoliberal’ y el ‘pensamiento de la queja’ no le hicieron bien a América Latina, a su proceso de desarrollo” y a generar las condiciones para la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad” (Ottone, 2006).

Para que el Estado sea democrático debe incluir a todas las identidades culturales hasta ayer postergadas, que deben gozar de plena ciudadanía y que, sin duda, enriquecerán la democracia siempre y cuando sean identidades abiertas, en diálogo con los otros, que acepten la múltiple pertenencia identitaria de todo hombre contemporáneo y no lo haga esclavo de una sola pertenencia, convirtiéndose en una realidad cerrada y estática de eternas repeticiones de valores establecidos de una vez y para siempre.

Yo no sé si debemos insistir en la búsqueda de paradigmas. Creo que nuestra experiencia de reflexión nos lleva más bien a la búsqueda de opciones de desarrollo que no impliquen rigideces doctrinarias, sino que supongan un Estado activo y una democracia de las reglas que nos conduzcan a sociedades más igualitarias, como bien señala J.C. Torre "hacia un orden deseable". Lo anterior exige un "mejor" crecimiento que pueda generar empleos de mejor calidad; políticas económicas contracíclicas que eviten la volatilidad, de que siempre son perdedores los más débiles en los ciclos negativos; un pacto fiscal que permita aumentar la baja carga tributaria de la región de manera progresiva, y el desarrollo de políticas públicas eficientes y sólidas frente a los grupos de presión. Exige también una sólida institucionalidad, capaz de reducir el arbitrio de los hombres y realzar la eficacia de las reglas evitando así la corrupción.

Lo anterior exige sobre todo poner fin a las barreras de acceso a los activos que son determinantes en la sociedad de la información, pero en primer lugar, para que los avances sean auténticos y definitivos, se trataría sobre todo de igualar el acceso a una educación de calidad que permita superar las barreras que impiden un desarrollo igualitario del capital humano, mediante la redistribución de las capacidades sobre la base del mérito y destruyendo la base desigual de origen que ha marcado la historia de América Latina.

Bibliografía

- Bobbio, N. (1986), *El futuro de la democracia*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Castells, M. (1999), *La era de la información*, 3 vols., México, D.F., Siglo XXI.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.

- Ottone, Ernesto (2006), Palabras con ocasión del lanzamiento del libro "Fernando Fajnzylber: una visión renovadora del desarrollo en América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 22 de noviembre.
- _____ (2005a), "Norberto Bobbio por Agustín Squella: un libro necesario", *Estudios públicos*, N° 98, Santiago de Chile.
- _____ (2005b), "La construcción de acuerdo y el consenso político como base para el desarrollo", ponencia presentada en el seminario sobre desarrollo y políticas económicas: "Experiencia internacional y lecciones aprendidas", República Dominicana, diciembre.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York.

Comentario

Bernardo Sorj

Muchas gracias por la invitación, que entiendo, al igual que Guillermo, como una propuesta de apertura de diálogo entre economistas, sociólogos y politólogos.

Quisiera comenzar diciendo que el diálogo supone el reconocimiento de las diferencias de ángulos y de sensibilidades de cada disciplina, aun cuando aparentemente el objeto parezca el mismo. Por ejemplo, cuando escuché ayer y hoy a los economistas hablando de desigualdad, inclusión y exclusión, me dio la impresión de que se referían a actores sociales. Pero no es así; están hablando de conglomerados estadísticos, importantes para elaborar políticas sociales y que, sin duda, tienen relación con la realidad, pero que no explican la dinámica social. Se mencionó, por ejemplo, la continuidad de más de medio siglo con la heterogeneidad social, lo que estaría relacionado con la heterogeneidad de la base productiva. Es decir, ya existía en América Latina hace 50 años y existe hoy. ¿Pero hay alguna relación entre la América Latina de 50 años atrás y la de hoy? Muy poca. Hace 50 años teníamos sindicatos, partidos políticos e ideologías políticas dominantes y hoy no existe nada de eso; los lazos sociales son más complejos y en general no se establecen directamente a partir de clases sociales. Los niveles de desigualdad social son hoy los mismos que hace 50 años. Pero las sociedades son otras; hace 50 años eran sociedades rurales, hoy son urbanas y los sistemas de información y la cultura de masas nos han transformado radicalmente.

En este sentido, debo destacar que la disposición al diálogo entre economistas, sociólogos y políticos exige cierta paciencia en cuanto al sentido de los conceptos y de los ángulos diferentes desde los cuales ese diálogo puede ser posible. Tomemos el ejemplo de los conceptos de inclusión y exclusión, tal como los utilizan los economistas; son importantes para ciertas políticas sociales, pero no pueden confundirse con una realidad subjetiva o simbólica de inclusión o exclusión. En mi larga

experiencia en las favelas de Río de Janeiro nunca conocí un “excluido”. La gente se siente incluida y porque se siente incluida reivindica más inclusión. La tradición sociológica siempre demostró que, para tener el sentimiento de exclusión, primero tiene que haber un sentimiento de inclusión. El trabajador rural de la hacienda tradicional no se sentía excluido, sino que “conocía” y se “reconocía” en el lugar que ocupaba en el sistema jerárquico de dominación.

En la medida en que avanzan los valores democráticos y los sentimientos de igualdad, los malestares aumentan. No siempre, inclusive, en relación con factores económicos. En la historia latinoamericana son las clases medias las que expresaron mayores problemas de integración social, pese a que, si fuese por los índices económicos, estarían del lado de los incluidos. O sea, hay que tener cierto cuidado, por lo menos en el pasaje de categorías o de agregados económicos, y no confundirlas con realidades y sensibilidades sociales, políticas o culturales.

Y ahí entraré en el tema de hoy que me toca comentar, el trabajo de Guillermo O’Donnell. Soy un admirador del trabajo de Guillermo y su documento sin duda me parece extremadamente creativo. Me gustaría elaborar una cierta complementación desde mi punto de vista, que es sociológico. Quisiera explicitar los procesos sociales que me parece que hoy están en curso en América Latina, pues para entender el Estado tenemos que entender qué sociedades son estas en que vivimos. Y en la sociedad latinoamericana, al igual que en la economía y en el Estado, se observan procesos que tienen dimensiones globales, pero que adquieren en cada contexto nacional características locales.

Quisiera presentar tres conceptos para caracterizar esos procesos: desdiferenciación social, desinstitucionalización e individuación.

Los procesos de desdiferenciación representan la ruptura de las fronteras entre los subsistemas de poder o los subsistemas sociales que, gracias a éticas corporativas y fronteras organizacionales, mantenían separaciones más o menos claras entre sí. Esta dinámica se presenta en todas las sociedades modernas, pero adquiere en América Latina características dramáticas, en particular por el impacto de la corrupción, la impunidad y la violencia.

La violencia es un factor que corroe mucho la separación entre los subsistemas sociales, en particular el papel del gobierno como garante de la seguridad física y de la propiedad. La corrupción y la violencia corroen

el segundo pilar del Estado, que es el de garantizar la aplicación de la ley en forma igual a todos los ciudadanos, desmoralizando las instituciones democráticas y la confianza en la ley.

Otro ejemplo, tomando como referencia el análisis de hoy, es el sector informal. Aquí se ha hablado mucho del sector informal y su creatividad, que sin duda existe y es fundamental para la sobrevivencia de gran parte de los sectores pobres. Pero también el sector informal en América Latina en general es uno de los factores que más aumenta la corrosión entre los subsistemas. El sector informal es parte del mercado, pero como mercado desregulado da lugar a estructuras mafiosas de control del espacio y de los sistemas de distribución. No hay mercado sin regulación y, si en el sector informal no hay impuestos ni derechos sociales, hay coima, corrupción de inspectores y policías; el mercado es regulado de la peor forma posible. En suma, el sector informal en América Latina es uno de los factores de corrupción y de degeneración de la capacidad de funcionamiento del Estado.

El segundo componente, la desinstitucionalización, está igualmente presente en los países desarrollados, pero también adquiere características particulares en América Latina. La desinstitucionalización es la erosión de los valores tradicionales de la modernidad, como la familia, el trabajo, la profesión, la patria, la clase social, las utopías políticas. Esos procesos, vuelvo a insistir, son globales pero nos afectan en particular porque en América Latina no llegamos a integrarlos plenamente y ya se están disolviendo en el aire. Por ejemplo, los sistemas educativos son muy débiles, lo que hace aún más frágil el funcionamiento de la socialización en torno de valores cívicos.

El tercer elemento que quería agregar es el de individuación, que es fundamental para entender cómo se expresan los ciudadanos, en particular los jóvenes, en relación con la vida política. Pienso hoy que en América Latina hay una tendencia muy marcada a lo que Hirschman llamaba la estrategia del exit, de salida. O sea, pocos creen en el poder de voice y muchos de exit. El exit se expresa por estrategia de supervivencia en términos de emigración en ciertos países y en general en estrategias de sociabilidad autocentradas en torno al consumo y “estéticas” individuales.

Es un mundo nuevo, sin duda con aspectos positivos en la medida que, a través del consumo, se expresan procesos de democratización, pero que también muchas veces alejan a los individuos de la esfera pública y de los intereses del conjunto de la comunidad. Yo nací en Uruguay en los

años cincuenta, donde el pobre sabía lo que podía consumir como pobre, la clase media sabía lo que podía consumir como clase media y los ricos sabían que podían consumir como ricos. Había un barrio en Montevideo, Pocitos, que era de clase media alta, durante mi infancia nunca fui allá, pues ahí solo circulaban los “pitucos”, hacia los cuales teníamos (re) sentimientos de desprecio, pero con los cuales no nos identificábamos. O sea, había subculturas de consumo que en algún modo estaban fundadas en la resignación y en distancias absolutas.

Hoy la cultura de consumo ha permitido que las expectativas de consumo de los mismos objetos atravesase toda la sociedad, todo el mundo quiere consumir todo, lo que en principio es una universalización democrática, pero por otra parte genera una frustración mucho mayor. Y no solo eso; también genera estrategias de supervivencia altamente individualizadas. Cada persona quiere aquella ropa, aquel Ipod y en ese sentido nadie quiere ser excluido. Lógicamente, como lo que cada uno consigue comprar depende del ingreso, ello lleva a estrategias paralelas como comprar productos chinos, de contrabando, de contrafacción de modas, de forma que en las favelas la gente está con los “mismos” jeans o zapatos que usan los ricos.

Es decir, tenemos estrategias de imitación que permiten la participación en ese mundo de consumo que, vuelvo a insistir, es democratizante, un avance que ciertos autores en nombre de una sociología crítica denuncian, creo que en general expresando actitudes elitistas. Los que fuimos pobres en la infancia sabemos que no era nada bueno aquel mundo que hoy es idealizado, donde se usaban alpargatas y que nos confinaba espacialmente. Hay una profunda democratización gracias al consumo. Pero también ese mismo consumo produce una creciente frustración.

Estas son algunas indicaciones sobre la necesidad de introducir una sensibilidad sociológica que nos permita crear puentes entre categorías estadísticas abstractas y las dinámicas sociales, que son bastante más complejas.

Para finalizar, quisiera referirme a algunos temas planteados por Guillermo. Conuerdo plenamente con él en que la sociedad civil fue no diría un comienzo falso, pero nos ilusionamos un poco erradamente sobre su potencial. La sociedad civil demostró una serie de limitaciones. Es un elemento importante en el proceso democrático pero su tendencia reivindicatoria y demandadora del Estado, al ubicarse en una posición externa al Estado, tiene también sus componentes negativos, dado que

refuerza una cultura que aleja la sociedad del Estado, limita su capacidad de transformación política y provoca que su efecto se limite a algunas causas específicas.

Tengo también cierta duda sobre un tema que exigiría todo un debate separado: el tema de las identidades étnicas. En América Latina tenemos siempre una nueva moda y parece que la moda actual es la de identidades étnicas. Por lo menos en América del Sur, que conozco mejor, hay solo dos países donde las identidades étnicas tienen un papel político y social relevante que, sin duda, exige un respeto y un cuidado especial: Bolivia y Ecuador.

Para el resto de América del Sur pienso que esta moda, sin dejar de lado la importancia de luchar contra el prejuicio y el racismo todavía muy presentes en nuestras sociedades mestizas, es una forma barata de hacer políticas aparentemente distributivas, pero sin distribuir mucho, solo distribuyendo posibilidades de ascenso social a las elites de los grupos étnicos, pero sin cambiar en nada la calidad de vida de las personas. O sea, se trata de reconocimientos simbólicos que en general no afectan en nada la distribución real de la riqueza en la sociedad. A ese respecto, pienso que tenemos que tener bastante cuidado.

Esto me lleva al tema final, que es el tema planteado por Guillermo sobre dónde nos encontramos hoy. A este respecto, yo simplemente haría un llamado a realizar un esfuerzo por pensar las dinámicas sociales como tramas complejas de economía, sociedad y política. Temo que en América Latina hayamos abandonado el pensamiento sociológico. La gran tradición clásica de la CEPAL era una tradición de economía política, sensible a las dinámicas sociales y a las estructuras de poder. Debemos tratar de recuperarla hoy con nuevos instrumentos y conceptos. Los economistas hoy están mucho más especializados; en aquella época había muchos menos modelos; igualmente había mucha menos especialización en mi área, donde la ciencia política y la sociología se confundían. Esto exige, como punto de partida, comprender mejor en qué sociedades vivimos, qué conflictos y formas de cohesión social generan y qué posibilidades se abren al discurso y a los actores políticos, que son la cadena de transmisión entre la sociedad y el Estado.

Comentario

Juan Carlos Torre

Estos son mis comentarios a la presentación de Guillermo O'Donnell. En su contribución a este seminario, Guillermo procura identificar algunas áreas problemáticas relativas al funcionamiento del Estado en América Latina y, a partir de ellas, hacer algunas recomendaciones. No hay en estas recomendaciones, aclara enseguida, la pretensión de proponer una nueva estrategia. Con esta aclaración nos ubica en un clima de época como el que campea hoy en nuestras latitudes. Se trata de un clima de época que es diametralmente opuesto a los dogmas simplificadores y las utopías líricas tan recurrentes en un pasado no muy lejano, y que se caracteriza por lo que podríamos definir como una etapa de expectativas moderadas.

Ocurre que a medida que avanzamos en la reflexión que Guillermo O'Donnell nos propone nos es difícil sustraernos a la sensación de estar ante tareas de gran envergadura ya que, en realidad, los problemas que menciona están lejos de ser simples y sencillos, por lo que toda intervención orientada a superarlos debe responder a exigencias que muy seguramente no serán por cierto nada moderadas.

Entrando en materia, Guillermo nos dice que el análisis de los países de la región revela que muestran graves deficiencias en áreas problemáticas del Estado. Y destaca que la condición necesaria que debe cumplir toda iniciativa de política pública orientada al desarrollo económico con equidad social es la eliminación de esos formidables obstáculos. Este comentario representa una oportuna y adecuada operación conceptual, la reintroducción de la cuestión del Estado a la hora de reflexionar con una visión de futuro los senderos de cambio económico y social de América Latina.

La contribución de Guillermo O'Donnell no se limita a identificar las carencias en materia de "estatalidad" de nuestros países, porque también formula un conjunto de sugerencias tendientes a enmendar esas carencias.

A continuación, les pasaré revista, añadiendo en cada caso los recaudos que él mismo formula como condición para hacerlas efectivas, para que se vaya delineando la magnitud de la empresa política que propone.

Guillermo O'Donnell sostiene que las tareas que se plantean son las siguientes: i) "aumentar la eficacia del Estado como burocracia", en tanto servicio civil competente y coordinado, lo que exige visión y coraje para poner fin al nepotismo y el clientelismo; ii) "aumentar la efectividad de la legalidad estatal" en los países, lo que es un objetivo complejo porque su consecución debe ir unida al reconocimiento de la diversidad étnico-cultural; iii) "aumentar la credibilidad del Estado y el gobierno como verdaderos agentes del bien público", lo que exige políticos con inteligencia y vocación de servicio, y iv) "filtrar más adecuadamente las diversas dimensiones de la globalización", lo que presupone que el aparato estatal cuenta con la capacidad para hacerlo.

Por último, O'Donnell suma a las anteriores sugerencias la necesidad de recaudar bien y de gastar mejor. Pero ello es imprescindible que haya políticos capaces de forjar alianzas que garanticen el logro de ese doble objetivo.

Luego de repasar sus sugerencias y de subrayar los recaudos con los que las acompaña, podemos preguntarnos ¿quién es el sujeto de los cursos de acción que Guillermo propone? La respuesta me parece adivinarla en su propio argumento: es un político que tiene visión, coraje, inteligencia y vocación de servicio, cualidades que le permiten tomar iniciativas, forjar alianzas, emprender la exigente tarea de levantar los pilares de un Estado capaz de gestionar buenas políticas e integrar al país y, a la vez, de filtrar adecuadamente los vientos de la globalización.

En el lenguaje convencional de la vida política, el personaje que se perfila en el centro de la escena, con esos atributos y con esa agenda, suele ser llamado "hombre de Estado" para distinguirlo del político, ya sea en su versión de representante del electorado como en su versión de individuo que busca el poder. Mientras este último toma decisiones con miras a la conquista de votos o a la satisfacción de las demandas de su base política, el hombre de Estado lo hace guiado por el criterio de producir un bien público como "la estatalidad", en todas las dimensiones que considera Guillermo.

Siguiendo con el desarrollo de mi punto de vista, podría decir que la producción de "la estatalidad" no es materia de deliberación democrática. No lo es, porque la deliberación democrática presupone la confrontación de alternativas igualmente valiosas. Lo que ocurre es

que el nepotismo no es una alternativa tan valiosa como una burocracia competente. Tampoco lo es la indefensión legal de la población respecto de un Estado de derecho eficaz y expansivo. Producir “estatalidad” no es, por lo tanto, una cuestión sobre la que se pueda argumentar. Aunque hay margen para comparar distintas formas de hacerlo, no lo hay en cuanto a su razón de ser. Podría decirse que “la estatalidad” es una suerte de constitucionalidad (bill of rights); en el mismo sentido en la libertad de expresión no está sujeta a votación en un orden liberal, “la estatalidad” tampoco es un asunto sujeto a discusión cuando se trata de afianzar la ciudadanía y promover el desarrollo, de los que, como señala bien Guillermo, es requisito indispensable.

Ahora bien ¿cómo incorporar en la agenda de los políticos las recomendaciones que ofrece Guillermo? Aunque las presenta sin ambiciones de ofrecer una estrategia, evidentemente se trata de recomendaciones que, como ya dije, no son en absoluto menores cuando pensamos en su aplicación práctica. ¿Cuáles son, entonces, los incentivos para encararlas? En esta materia creo se debe pensar en métodos para fomentar “la estatalidad” que difieran de los derivados de un argumento teórico o normativo centrado en el concepto de Estado. Al respecto, y en más de una oportunidad, quienes hemos tenido la ocasión de participar en la gestión pública en democracia nos hemos descubierto tratando de convencer a políticos electos con argumentos profesionales en favor de postulados tan sensatos como los de Guillermo O’Donnell. Más de una vez también fracasamos en el intento, porque nuestros interlocutores no solo eran los hombres de Estado a los que creíamos dirigirnos; también eran políticos muy conscientes de que debían su cargo a vínculos partidistas, redes de amistad y respaldos electorales, que no estaban dispuestos a sacrificar para adecuarse a una buena teoría. Con mucha frecuencia, nuestros sueños iluministas de la reconstrucción del Estado sucumbieron ante las miserabilidades de la política democrática.

Retomo, entonces, la pregunta: ¿qué hacer para filtrar sugerencias que tienen una dimensión en cierto modo épica en la atención de gobernantes, que suelen estar sometidos a demandas coyunturales de sus bases políticas? La pregunta es pertinente, porque creo que estamos ante varios dilemas, dado que las exigencias del quehacer estatal suelen obligar a una toma de distancia ante a los imperativos de la política democrática, en todo lo que suponen de compromisos y adaptaciones al universo existente de preferencias e intereses.

Tengo una respuesta a esa pregunta, pero debo confesar enseguida que es más el fruto del atractivo de las ideas planteadas por Guillermo que el resultado de una reflexión más meditada. Diría, y esta es una especulación razonada, que mi punto de partida es el interrogante que acabo de formular: ¿qué incentivos podrían llevar a los políticos a encarar las tareas estatales por motivaciones propias? Si estas no responden a argumentos, por más persuasivos que sean, caerán en oídos sordos. Pensando, por lo tanto, en las motivaciones de los políticos, creo que la idea de visión, de visión de un orden deseable, es muy importante. Independientemente del nombre que se le dé —modernización, desarrollo, integración de la nación—, estimo que una aspiración semejante puede ofrecer una solución al dilema entre tareas estatales y requerimientos democráticos. Y puede hacerlo por el hecho de plantearse en un plano intertemporal.

De hecho, la visión de un orden deseable del futuro es indispensable para la reconstrucción del Estado porque, como ha dicho Guillermo O'Donnell, es una empresa larga. Para afrontar una empresa de esa magnitud es imprescindible ampliar el horizonte, porque eso permite aclarar las razones para llevarla a cabo: a la luz de esa perspectiva más amplia la inversión en las tareas estatales aparece como la condición necesaria para hacer más cercano y efectivo ese orden, concebido como el punto de llegada. Mientras los incentivos del político democrático se encuentran en el presente, los que pueden movilizar al hombre de Estado están en el futuro; lo que lo distingue es su concepción de la gestión pública como construcción de un legado que lo sobreviva en el tiempo.

Así es como veo la posibilidad de trascender los dilemas ante los cuales nos coloca la contribución de Guillermo. Le agradezco que nos haya invitado a esta reflexión, porque a través de las entrelíneas de sus propuestas han ido quedando más claros los desafíos que se nos presentan hoy en día para convertir al Estado en sostén e impulsor del desarrollo y la democracia en América Latina.

Anexos

Anexo I: Expositores y Panelistas

Anexo II: Invitados Especiales



Anexo I: Expositores y Panelistas

Tema 1: Etapas del pensamiento sobre el desarrollo de América Latina

José Antonio Ocampo (Expositor)

Professor at the School of International and Public Affairs and Fellow of the Committee on Global Thought. Columbia University

jao2128@columbia.edu

ocampo.joseantonio@yahoo.com

Panelistas

Ricardo Bielschowsky

Oficial de Asuntos Económicos

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Brasilia, Brasil

ricardo.bielschowsky@cepal.org

Pablo Gerchunoff

Profesor

Universidad Torcuato Di Tella

Buenos Aires, Argentina

pgerchunoff@utdt.edu

Osvaldo Sunkel

Presidente

Corporación de Investigación para el Desarrollo (CINDE)

Santiago, Chile

osunkel@manquehue.net

**Tema 2: Los dilemas de América Latina
en el proceso de globalización*****Ricardo Hausmann (Expositor)***

Professor of Practice of Economic Development Harvard University

John F. Kennedy School of Government

Cambridge

ricardo_hausmann@harvard.edu

Panelistas***Gilberto Dupas***

Presidente

Instituto de Estudios Económicos e Internacionales

Sao Paulo, Brasil

ieeibr@uol.com.br

Nicolás Eyzaguirre

Consultor

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Santiago, Chile

nicolas.eyzaguirre@cepal.org

Gert Rosenthal

Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala

Guatemala

grosenthal@minex.gob.gt

Tema 3: Las tensiones distributivas

Guillermo Perry (Expositor)

Investigador Asociado
Fedesarrollo
gperry@fedesarrollo.org.co

Panelistas

José Antonio Alonso

Director
Instituto Complutense de Estudios Internacionales
Universidad Complutense de Madrid
Madrid, España
j.alonso@ccee.ucm.es

Oscar Altimir

Director
Revista de la CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago, Chile
oscar.altimir@cepal.org

Nora Lustig

Directora
Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y
Equidad Social
Universidad Iberoamericana Ciudad de México
México, D.F., México
nora.lustig@yahoo.com

Tema 4: Los desafíos actuales de la democracia y el desarrollo

Guillermo O'Donnell (Expositor)

Profesor
Universidad Nacional de San Martín
University of Notre Dame
godonnel@nd.edu

Panelistas

Marco Aurelio García

Asesor Jefe de la Asesoría
Especial del Presidente de Brasil
Brasilia, Brasil
mgarcia@planalto.gov.br

Ernesto Ottone

Secretario Ejecutivo Adjunto
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago, Chile
ernesto.ottone@cepal.org

Bernardo Sorj

Profesor de Sociología
Universidad Federal de Rio de Janeiro
Rio de Janeiro, Brasil
besorj@attglobal.net

Juan Carlos Torre

Profesor
Universidad Torcuato Di Tella
Buenos Aires, Argentina
jtorre@utdt.edu

Anexo II: Invitados Especiales

Manuel Agosin

Profesor, Facultad de Economía y Negocios
Universidad de Chile
Santiago, Chile
managosin@gmail.com

Mario Báez

Director
División de Planificación de Programas y Operaciones
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago, Chile
mario.baez@cepal.org

Reynaldo Bajraj

Consultor
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago, Chile
reynaldo.bajraj@cepal.org

Maria Jesús Colarte de Molas

Coordinadora General Gabinete Técnico
Secretaría Técnica de Planificación
Asunción, Paraguay
mjmolasm@stp.gov.py

Robert Devlin

Asesor regional

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Washington D.C., Estados Unidos

robert.devlin@cepal.org

Martine Dirven

Oficial a cargo

División de Desarrollo Productivo y Empresarial

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Santiago, Chile

martine.dirven@cepal.org

Ricardo Ffrench-Davis

Profesor, Facultad de Economía y Negocios

Universidad de Chile

rffrench@fen.uchile.cl

Alvaro García

Consultor

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación

Económica y Social (ILPES)

alvaro.garcia@cepal.org

Javier García-Larrache Olalquiaga

Asesor del Gabinete

Secretaría de Estado para Iberoamérica

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Reino de España

Madrid, España

javier.glarrache@maec.es

Rosa Miguelina Gómez de Martínez

Ministra de Planificación

Asunción, Paraguay

ministrastp@stp.gov.py

Gerardo González

Jubilado, Fondo de población de las Naciones Unidas (FNUAP)
gerardo.gonzalez@mi.cl

René Hernández

Oficial de Asuntos Económicos
Oficina Secretario Ejecutivo
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago, Chile
rene.hernandez@cepal.org

Daniel Heymann

Economista
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Buenos Aires, Argentina
daniel.heyman@cepal.org

Ricardo Infante B.

Consultor
infanter@mi.cl

Gabriela Ippólito

Profesor asociado
Universidad de San Andrés (UNSAN)
Buenos Aires, Argentina
ippolito.2@nd.edu

Dirk Jaspers-Faijer

Director
División de Población (CELADE)
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago, Chile
dirk.jaspers@cepal.org

Jorge Katz

Profesor, Facultad de Economía y Negocios
Universidad de Chile
Santiago, Chile
jorgekatz@terra.cl

Roberto Kozak

Asesor
Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)
SEGIB/CEPAL
roberto.kozak@cepal.org

Carlos Magariños

Experto en Desarrollo y Gestión del Cambio
Director General
Prospectiva 2020
Buenos Aires, Argentina
iinfo@prospectiva2020.com

Manuel Marfán

Miembro del Directorio
Banco Central
Santiago, Chile
mmarfan@bcentral.cl

Carlos Martínez

Tercer Secretario
Embajada del Ecuador
Santiago, Chile
cmartínez@mmrree.gov.ec

César Medina

Embajador
Embajada República Dominicana
Santiago, Chile
huascarandujar@hotmail.com

Patricio Meller

Director de Proyectos
Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN)
Santiago, Chile
pmeller@cieplan.cl

Julio Alfonso Montas

Asistente del Secretario de Estado
Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo
Santo Domingo, República Dominicana
jcmontas@economia.gov.do

Juan Temístocles Montás

Secretario Estado de Economía, Planificación y Desarrollo
Santo Domingo, República Dominicana
temomontas@hotmail.com

Sergio Muñoz

Representante
Corporación Proyectamérica
smunoz@proyectamerica.cl

Teresa A. Narvaja

Directora de Comunicación
Secretaría Técnica de Planificación
Asunción, Paraguay
tnarvaja@stp.gov.py

Carlos Ominami

Senador
República de Chile
Santiago, Chile
ominami@chile21.cl

Andrés Palma

Director Programa de Gerencia Social y Políticas Públicas
Director Magíster en Gerencia para el Desarrollo
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FLACSO-Chile
apalma@flacso.cl

Luiz Henrique Proença Soares

Presidente del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
Brasil
luiz.proenca@ipea.gov.br

Juan Carlos Ramírez

Director

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)

Santiago, Chile

juancarlos.ramirez@cepal.org

Adrián Ramos

Oficial Regional

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Buenos Aires, Argentina

adrian.ramos@cepal.org

Luis Retamozo

Asesor

Secretaría Técnica de Planificación

Asunción, Paraguay

lretamozo@stp.gov.py

Luis Reyes

Asesor Económico

Secretaría de Economía, Planificación y Desarrollo

Santo Domingo, República Dominicana

rl.reyes@codetel.net.do

Oswaldo Rosales

Director

División de Comercio Internacional e Integración

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Santiago, Chile

osvaldo.rosales@cepal.org

Joseluis Samaniego

Director

División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Santiago, Chile

joseluis.samaniego@cepal.org

Fernando Sánchez-Albavera

Director

División de Recursos Naturales e Infraestructura

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Santiago, Chile

fernando.sanchez-albavera@cepal.org

Horacio Santamaría

Consultor

Ciudad de México, D.F., México

hsantama@prodigy.net.mx

Ruddy Santana

Asesor para el Director Ejecutivo para el Fondo Monetario Internacional

Santo Domingo, República Dominicana

rsantana@imf.org

Juan Sourrouille

Consultor

Buenos Aires, Argentina

jvsourro@fibertel.com.ar

Daniel Titelman

Jefe

Unidad de Estudios de Desarrollo

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Santiago, Chile

daniel.titelman@cepal.org

Víctor Tokman

Consultor

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Santiago, Chile

victor.tokman@cepal.org

Miguel Urrutia

Profesor

Universidad de los Andes

Bogotá, Colombia

murrutia@uniandes.edu.co

Alberto Valdés

Investigador Asociado
Pontificia Universidad Católica de Chile
Santiago
avaldese@puc.cl

Miguel Villa

Consultor, División de Población (CELADE)
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
miguel.villa@cepal.org

Ignacio Walker

Presidente
Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN)
Santiago, Chile
iwalker@cieplan.cl

Jurgen Weller

División de Desarrollo Económico
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Jurgen.weller@cepal.org

