# EL DESARROLLO ECONÓMICO EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI

900028696 - BIBLIOTECA CEPAL

CEPAL

Alfaomega

CEPAL
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
WWW.ECLAC.CL

**Alfaomega Colombiana S.A.**
**México, Argentina, Colombia, Chile, Venezuela**

Calle 106A No. 22-56
Bogotá D.C. - Colombia
E-mail: scliente@alfaomega.com.co
Página Web http://www.alfaomega.com.co

Primera edición: marzo de 2004
Copyright © Naciones Unidas 2004
© Cepal en coedición con Alfaomega Colombiana S.A. 2004

**ISBN: 958-682-526-4**

Diseño de cubierta: Juan Carlos Durán
Edición y diagramación: Alfaomega Colombiana S.A.
Impresión y encuadernación: Gente Nueva Editorial

**Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia**

# ÍNDICE

I. PREFACIO xi
*José Antonio Ocampo (editor)*

II. INTRODUCCIÓN xiii
*José Antonio Ocampo*

III. RAÚL PREBISCH: UN HOMENAJE xli
*Celso Furtado*

IV. RAÚL PREBISCH Y LA REALIDAD CONTEMPORÁNEA xlv
*Ricardo Lagos Escobar*

V. TRES GRANDES VERTIENTES DEL PENSAMIENTO DE PREBISCH xlix
*Enrique V. Iglesias*

VI. LA GLOBALIZACIÓN DE RAÚL PREBISCH lv
*Rubens Ricupero*

PRIMERA PARTE: HISTORIA

1. LA PERSPECTIVA HISTÓRICA Y EL PENSAMIENTO CONTEMPORÁNEO SOBRE EL DESARROLLO: UNA REFLEXIÓN DESDE AMÉRICA LATINA 3
*Rosemary Thorp*

1. Los economistas contemporáneos y la historia 3
2. Historia económica de América Latina en el siglo xx 7
3. Conclusiones 22

Referencias bibliográfícas 25

2. EL REGRESO DE LA VULNERABILIDAD Y LAS IDEAS TEMPRANAS DE PREBISCH SOBRE EL "CICLO ARGENTINO" 29
*Arturo O'Connell*

1. La inestabilidad de la economía mundial y la renovada vulnerabilidad de las economías latinoamericanas 30
2. La economía argentina a fines del decenio de 1920 38

3. La evolución inicial del pensamiento de Prebisch sobre el "ciclo económico argentino" 48
4. La depresión y la evolución ulterior del pensamiento de Prebisch 51
Referencias bibliográfícas 55

3. EL FOMENTO A LA INDUSTRIA NACIENTE DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA: ¿UNA CUERDA CON LA CUAL AHORCARSE O UNA ESCALERA POR LA CUAL ESCALAR? 57
*Ha-Joon Chang*

1. Introducción. Prebisch: ¿Verdugo involuntario? 57
2. Una historia no convencional del capitalismo: la verdadera forma como se hicieron ricos los países ricos 59
2. Resumen: algunos mitos y hechos históricos 77
4. Conclusión: el fomento a la industria naciente – ¿cuerda o escalera? 80
Referencias bibliográfícas 80

SEGUNDA PARTE: MACROECONOMÍA

4. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO PARA EL NUEVO SIGLO 89
*Dani Rodrik*

1. Introducción 89
2. La búsqueda de los determinantes últimos del crecimiento 92
3. ¿Qué muestra en realidad la evidencia sobre el crecimiento? 96
4. Una taxonomía de las instituciones públicas de apoyo a los mercados 107
5. Consecuencias para la gobernabilidad y la condicionalidad internacionales 114
6. ¿Cuán importante es la inserción económica internacional? 116
7. Observaciones finales 120
Referencias bibliográfícas 121

5. POLÍTICAS NACIONALES Y CRISIS FINANCIERAS 125
*Ricardo Ffrench-Davis*

Introducción 125
1. Interacción entre oferta y demanda de fondos 126
2. Las políticas nacionales y una macroeconomía para el crecimiento 135
3. Implicaciones de política macroeconómica 143
Referencias bibliográfícas 146

6. DEL AUGE DE LOS FLUJOS DE CAPITAL A LAS TRAMPAS FINANCIERAS 151
*Roberto Frenkel*

Introducción 151
1. América Latina en el proceso de globalización financiera 152
2. Las trampas financieras 157
3. Conclusiones 169
Referencias bibliográfícas 171

7. ESTRUCTURA, POLÍTICAS E INSTITUCIONES: UNA VISIÓN DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO 173
*Felipe Larraín B.*

1. Geografía y recursos naturales 175
2. Desigualdad y conflicto social 181
3. El efecto de las políticas económicas 184
4. La importancia de las instituciones 187
5. Los desafíos de la revolución tecnológica 192
6. Comentarios finales 196
Referencias bibliográfícas 197

TERCERA PARTE: DESARROLLO PRODUCTIVO

8. CAMBIO TECNOLÓGICO Y OPORTUNIDADES DE DESARROLLO COMO BLANCO MÓVIL 205
*Carlota Pérez*

Introduccion 205
1. Cambio tecnológico y desarrollo 205
2. El ciclo del producto, el desarrollo y el cambio en las barreras de ingreso 206
3. Tecnologías, sistemas, revoluciones y paradigmas 210
4. El desarrollo como proceso de aprender a aprovechar oportunidades cambiantes 218
5. La experiencia acumulada y las ventanas futuras de oportunidad 223
6. ¿Cómo abordar el desarrollo en el contexto del paradigma actual 227

9. REFORMAS ESTRUCTURALES Y BRECHAS TECNOLÓGICAS 241
*Mario Cimoli y Jorge Katz*

Introducción 241
1. Un modelo sencillo del proceso de ajuste estructural 244
2. Hacia un nuevo patrón de especialización productiva 248

3. Reformas estructurales, desaparición de empresas y entrada de otras al mercado 251
4. Determinantes o 'fuentes' de progreso tecnológico 253
5. Reflexiones finales 255
Referencias bibliográficas 257

10. LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES EN LAS INDUSTRIAS DE ALTA TECNOLOGÍA: RAÚL PREBISCH RENACE EN ASIA 259
*Alice H. Amsden*

1. La propiedad nacional y la industria de alta tecnología 260
2. El liderazgo gubernamental en las industrias de alta tecnología de la provincia china de Taiwán 265
3. Sustitución de importaciones con promoción de alta tecnología 267
4. Inicio de actividades: metas empresariales 273
5. Niveles de rendimiento 275
6. La industria de alta tecnología en América Latina 277
Referencias bibliográficas 280

11. EL SEGUNDO *CATCH-UP* BRASILEÑO. CARACTERÍSTICAS Y LIMITACIONES 283
*Antonio Barros de Castro*

Introducción 283
1. Hechos e hipótesis 283
2. Comparación estilizada de las dos experiencias de nivelación 288
3. El entorno macroeconómico 292
4. Breve reflexión final 294
Referencias bibliográficas 296

CUARTA PARTE: DESARROLLO SOCIAL

12. LAS POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA 301
*Germán Rama*

Introducción 301
1. Pobladores, esclavos y estamentos sociales 302
2. Ciudades y crisis social 304
3. La experiencia europea 307
4. Las transformaciones en América Latina que posibilitan una política de equidad social 309
Referencias bibliográfícas 315

13. RESPUESTAS DE POLÍTICA A LOS PROBLEMAS DE POBREZA Y DESIGUALDAD EN EL MUNDO EN DESARROLLO 317
*Albert Berry*

Introducción 317
1. Efectos en el crecimiento y la distribución derivados de las políticas orientadas principalmente al crecimiento 320
2. Efectos en la distribución y el crecimiento de las políticas fundamentalmente distributivas 327
3. Las definiciones de la pobreza y las prioridades de política 331
4. ¿Cuáles son las mejores estrategias? 334
Referencias bibliográficas 336

14. ERAS EN LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA 341
*Juan Luis Londoño*

Introducción 341
1. Principales innovaciones institucionales de los servicios sociales 342
2. La nueva economía organizacional: ¿Hacia un modelo horizontal? 349
3. Paradigmas cambiantes de protección social 356
Referencias bibliográficas 361

# I. Prefacio
## El desarrollo económico en los albores del siglo XXI

*José Antonio Ocampo (editor)*

Este libro recoge las ponencias presentadas en un seminario internacional realizado por la Cepal para conmemorar el centenario del nacimiento de don Raúl Prebisch. Como lo hubiera deseado este gran pensador latinoamericano, la mirada no se enfoca tanto hacia el pasado como al análisis de la realidad actual de América Latina y su futuro. De ahí el título de la obra, *El desarrollo económico en los albores del siglo XXI.*

La introducción y el homenaje con que se abre la obra muestran la actualidad de algunas ideas centrales de este pensador: la necesidad de corregir los problemas que genera una globalización asimétrica, los retos del desarrollo interno –o, quizá mejor, endógeno– en una era caracterizada por la orientación de las economías latinoamericanas hacia el exterior, y las oportunidades que brinda la integración económica para el desarrollo regional.

La primera parte del libro presenta tres reflexiones de carácter histórico sobre el papel de las instituciones en el desarrollo histórico de América Latina, la validez de los análisis de vulnerabilidad externa de Prebisch para entender los problemas actuales de América Latina y el papel que ha jugado históricamente la intervención del Estado en el desarrollo de nuevos sectores productivos, en los países industrializados o de reciente industrialización.

La segunda parte analiza las restricciones macroeconómicas al desarrollo latinoamericano. Dos de los capítulos de esta sección concentran su atención en el problema central que ha aquejado a América Latina desde mediados de los años ochenta: la dependencia de un financiamiento externo altamente inestable. Los otros dos toman una perspectiva más amplia, explorando las dimensiones institucionales, productivas y distributivas del desarrollo.

La tercera parte enfoca su atención sobre la dinámica de las estructuras productivas. Los dos primeros ensayos analizan los problemas asociados con las asimetrías de desarrollo tecnológico que caracterizan a la economía mundial y la forma como el proceso de reformas estructurales ha afectado –y, en algunos casos, profundizado– la brecha tecnológica que afecta a América Latina. Los otros dos ofrecen un contraste interesante entre dos experiencias recientes de industrialización, una asiática (la provincia china de Taiwán) y otra latinoamericana (Brasil).

La cuarta y última parte de la obra considera los retos sociales de América Latina, los cambiantes paradigmas de protección social, que han dado lugar a importantes innovaciones en este terreno en las últimas décadas y la forma como la política estatal puede contribuir a enfrentar los endémicos problemas de pobreza y desigualdad social.

Estamos seguros de que estas contribuciones enriquecerán el debate latinoamericano en un momento particularmente crítico de nuestra historia económica, cuando se ha hecho evidente a través de una crisis prolongada, de más de media década, que las reformas de mercado han dejado un déficit considerable, no sólo social sino también económico.

*José Antonio Ocampo*
Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos
y Sociales de las Naciones Unidas,
ex Secretario Ejecutivo de la Cepal

# II. Introducción
# Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI

*José Antonio Ocampo**

El centenario del nacimiento de Raúl Prebisch constituye una invaluable oportunidad para retomar las ideas de este gran latinoamericano, uno de los pensadores del mundo en desarrollo que más influencia ha tenido en los debates económicos mundiales. Sus ideas han sido objeto de severas críticas, muchas de ellas referidas, sin embargo, a caricaturas de su pensamiento o a las distorsiones que experimentó en la práctica, más que a su obra intelectual. La descontextualización histórica de sus formulaciones ha sido igualmente una constante, aún por parte de algunos de sus seguidores. Debe recordarse, en particular, que muchas de ellas surgieron del colapso del sistema comercial y financiero internacional durante los años treinta, cuya reconstrucción apenas se iniciaba en los momentos en que publicó sus trabajos más influyentes (Prebisch, 1949, 1950 y 1952).

Este ensayo intenta mostrar la vigencia de algunas de las ideas esenciales del pensamiento de Prebisch, y las reformula en función de los planteamientos más recientes de la Cepal y de las contribuciones de otras escuelas económicas.

## 1. Tres ejes centrales del pensamiento de Prebisch

"La propagación universal del progreso técnico desde los países originarios al resto del mundo ha sido relativamente lenta e irregular" (Prebisch, 1950, p. 1). Esta afirmación, con la que se inicia la que es quizá su obra más conocida, tiene dos implicaciones metodológicas fundamentales. La primera es el reconocimiento del papel clave que tiene el progreso técnico en el crecimiento económico y, por ende, para los países en desarrollo, los canales a través de los cuales dicho progreso se transmite desde los "países originarios": la demanda derivada de materias primas; la transferencia de tecnología como tal, incluida aquella incorporada en equipos pro-

---

* Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales. Documento presentado en el seminario "La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI", organizado por la Cepal para conmemorar el centenario de nacimiento de Raúl Prebisch. El autor agradece a Óscar Altimir, María Elisa Bernal, María Ángela Parra y Rosemary Thorp los comentarios a una versión previa de este documento.

ductivos; el traslado a países en desarrollo de ramas productivas "maduras" en los países industrializados; y la participación de los países en desarrollo en sectores de dinamismo tecnológico. La segunda es la incapacidad de analizar la dinámica de los países en vías de desarrollo independientemente de su posición dentro de la economía mundial. Sus procesos de desarrollo son, por tanto, cualitativamente diferentes a los de las naciones más avanzadas. Esto implica que no hay "etapas de desarrollo" uniformes, que el "desarrollo tardío" –el "capitalismo periférico", para emplear su propia terminología– tiene una dinámica diferente al de las naciones que experimentaron un desarrollo más temprano y se transformaron en el "centro" de la economía mundial[1].

Tras esta visión subyace la idea de un sistema económico mundial inherentemente jerarquizado, "centro-periferia", o "Norte-Sur", si se prefiere la terminología que se popularizó en los debates de la década de 1970. La esencia de esta visión es el énfasis en las *asimetrías* básicas que caracterizan la economía mundial, y su persistencia a lo largo del tiempo, que contrastan con la concepción de la economía mundial como un contexto de relación entre pares, como un "campo de juego nivelado", para utilizar un concepto que se ha popularizado en los últimos años. En términos de las controversias recientes sobre crecimiento económico, esta visión alternativa de la economía mundial implica que las asimetrías que la caracterizan tienden a generar "divergencia" en los niveles de desarrollo, o al menos constituyen un fuerte obstáculo a la "convergencia" que suponen las teorías ortodoxas de crecimiento económico[2].

Estas asimetrías se reflejan, en primer lugar, en las estructuras productivas. De acuerdo con una formulación muy cercana al pensamiento de Prebisch, "en contraste con la estructura productiva de la periferia, *especializada y heterogénea*, la de los centros se caracteriza por ser *diversificada y homogénea*" (Rodríguez, 2001, p. 105). Dado que el cambio técnico se origina en los países del centro y ellos ostentan, además, una mayor capacidad de consumo, tienden a concentrar en cada momento las ramas de producción más dinámicas a nivel mundial. Esto genera, en la visión de Prebisch, una tendencia a la especialización de los países industrializados en productos de alta elasticidad-ingreso y de los de la periferia en aquéllos de baja elasticidad-ingreso (materias primas y, crecientemente, manufacturas en sus etapas maduras), que se refleja, a su vez, en una tendencia a la divergencia en los ritmos de crecimiento y/o a la aparición de problemas de balanza de pagos en los segundos, es decir, a una "brecha" o "estrangulamiento" externo. Estos problemas son particular-

1. La visión más acabada de estos puntos de vista se encuentra, sin duda, en Furtado (1961).
2. En esta formulación hacemos caso omiso de la controversia sobre los términos de intercambio, que ha recibido excesiva atención en los análisis de la obra de Prebisch. La atención se concentra, por tanto, en la divergencia de los *niveles de desarrollo* o, en términos de la controversia mencionada, en el papel que juega el deterioro de los términos de intercambio *factoriales*. *Véase*, sobre este tema, Ocampo (1991).

mente severos durante los períodos de crisis, reflejando la alta vulnerabilidad cíclica de los países en vías de desarrollo frente a los choques provenientes del centro de la economía mundial.

En la visión de Prebisch, la superación de las asimetrías básicas del sistema internacional exige no sólo un cambio en la estructura económica internacional, sino también un esfuerzo por transformar las estructuras de los países periféricos, un "desarrollo desde dentro", para utilizar la terminología original de Prebisch, rescatada por Sunkel (1991). En términos de los debates más recientes, este "desarrollo desde dentro" es esencial porque la acumulación de capital humano y de capacidades tecnológicas propias ("capital conocimiento") y el desarrollo institucional son procesos esencialmente endógenos. De ahí la importancia decisiva de "programar el desarrollo", término empleado en las primeras etapas de la Cepal y, en general, de diseñar estrategias estatales explícitas dirigidas a transformar las estructuras internas, para romper los obstáculos al desarrollo y permitir nuevas formas de integración a la economía mundial.

La industrialización fue vista inicialmente como la principal vía de transformación de la estructura productiva –de "difusión del progreso técnico"– y la sustitución de importaciones como su principal instrumento. Esta visión correspondía a las características del momento histórico en el cual estas visiones fueron formuladas: la ausencia de un mercado dinámico de manufacturas a nivel internacional[3]; la forma "empírica" como había surgido la estrategia de sustitución de importaciones, como respuesta al colapso de la economía internacional en los años treinta; y el pasado proteccionista que muchos países latinoamericanos habían compartido con Estados Unidos y varios países de Europa continental, aún durante la etapa de desarrollo primario-exportador[4]. Las posibles ineficiencias de la sustitución de importaciones, particularmente en mercados altamente fragmentados, así como la necesidad de evitar que la industrialización se hiciese a costa de la agricultura o del desarrollo exportador, fueron evidentes para Prebisch desde sus primeros escritos en la Cepal (Prebisch, 1949, secciones I y VI). Por este motivo, desde finales de los años cincuenta, Prebisch y la Cepal pasaron a defender un "modelo mixto"[5] que combinaba la sustitución de importaciones con la promoción de nuevas exportaciones, especial-

3. "No se hizo en esta etapa ningún hincapié en las exportaciones de manufacturas a los centros, dadas las condiciones desfavorables prevalecientes en ellos y la ausencia de una infraestructura industrial adecuada para tal efecto" (Prebisch, 1987, p. 17).

4. Sobre el proteccionismo latinoamericano durante la etapa exportadora, *véase* Cárdenas, Ocampo y Thorp (2000a, cap. 1). Sobre la comparación de los aranceles latinoamericanos con los de varios países de Europa continental y los Estados Unidos, *véase* Madisson (1989, pp. 45-47).

5. Éste es el término que utiliza un reciente estudio de historia económica (Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2000b, cap. 1).

mente de origen industrial[6]. A lo largo del tiempo, la visión de la Cepal se volvió crecientemente pro exportadora, aunque enemiga de un desmantelamiento abrupto de las estructuras de protección[7].

La industrialización en los países periféricos implicaba, para Prebisch, un problema adicional: la industria moderna tenía una menor capacidad de absorber la mano de obra liberada por el sector rural. Este hecho se veía agravado por la dependencia tecnológica, que implicaba que la "mejor práctica" correspondía a patrones de uso de mano de obra inducidos por los niveles de desarrollo de los países industrializados. Por una y otra vía, los patrones de desarrollo se caracterizaban por una mayor "heterogeneidad estructural" de los sectores productivos, para emplear el término desarrollado posteriormente por Pinto (1970): mientras algunos trabajadores eran absorbidos en los sectores de alta productividad, una proporción, generalmente mayoritaria, quedaba relegada a sectores de baja productividad. Esta alta heterogeneidad interna era una de las fuerzas básicas que presionaba en forma adversa la distribución del ingreso, en países que, por lo demás, en el caso de América Latina, habían heredado de etapas anteriores de su desarrollo una alta desigualdad y una elevada segmentación social.

Dentro de la estrategia mixta de desarrollo, los procesos de integración fueron vistos, desde comienzos de los años cincuenta, como elementos clave para racionalizar los costos de la sustitución de importaciones, tanto aquellos asociados a la ausencia de competencia como a la ineficiencia que se derivaba de la escala subóptima de las plantas industriales. Una década más adelante, cuando las posibilidades de exportar manufacturas hacia los países industrializados comenzó a ser evidente, se vio igualmente como un instrumento para acumular experiencia exportadora como antesala a la conquista de otros mercados. La integración regional –los diversos procesos subregionales, la Alalc/Aladi y el mercado común latinoamericano, en la propuesta más ambiciosa– se convirtió, de esta manera, en un elemento decisivo del "modelo mixto" impulsado por Prebisch y la Cepal desde fines de los años cincuenta (Cepal,

6. Esto coincide con lo que Prebisch identifica como la tercera etapa de su pensamiento (Prebisch, 1987, pp. 19-21). Una de sus expresiones más claras es, sin duda, Prebisch (1963).

7. *Véanse*, al respecto, tres versiones recientes de la historia del pensamiento de la Cepal: Bielschowsky (1998); Cepal (1998); y Rosenthal (2001). Las razones de esta visión (que tiene ahora, fundamentalmente, un interés histórico) estuvieron asociadas a tres consideraciones: (i) los costos de transmisión que generaría el desmantelamiento de las estructuras de protección; (ii) la idea de que era posible racionalizar la estructura de incentivos a las exportaciones para compensar los costos de la protección; y (iii) que existía alguna complementariedad entre protección y desarrollo exportador; en particular, en presencia de economías de escala, el mercado local servía de "base" para la conquista de los mercados externos (un argumento que posteriormente Krugman, 1990, cap. 12, denominó "sustitución de importaciones como promoción de exportaciones"). Prebisch y la Cepal siempre reconocieron, sin embargo, que los altos niveles de protección podían generar ineficiencias y sesgos antiexportadores insalvables.

1959). Era vista, así, como la forma para ampliar los espacios dentro de los cuales tenía lugar el "desarrollo desde dentro", para tornarlo más eficiente.

Las asimetrías internacionales características del sistema "centro-periferia", la necesidad de adoptar estrategias activas de "desarrollo desde dentro", incluidas aquellas dirigidas a enfrentar los problemas especiales que genera la "heterogeneidad estructural", y el papel crítico de la integración regional, constituyen tres ejes centrales del pensamiento de Prebisch. El resto del documento muestra su relevancia en la agenda del desarrollo de comienzos del siglo XXI.

## 2. LAS ASIMETRÍAS INTERNACIONALES

La tendencia a la ampliación de las desigualdades ha sido una característica persistente de la economía mundial durante los dos últimos siglos. Los estudios empíricos indican, en efecto, que la convergencia en los niveles de ingreso por habitante ha sido un evento más bien escaso y se ha limitado, de hecho, a los países más industrializados después de la Segunda Guerra Mundial y, más específicamente, durante la "edad de oro", 1950-1973. No fue una característica de los países industrializados antes de la Segunda Guerra Mundial (Madisson, 1991), ni tampoco de los países en desarrollo desde entonces (Ros, 2000, cap. 1). Sin embargo, han existido episodios de rápido crecimiento en el mundo en desarrollo en algunos períodos: América Latina fue, de hecho, la región de mayor crecimiento en el mundo entre las dos guerras mundiales y algunos países asiáticos lo han sido en algunos períodos posteriores a la Segunda Guerra Mundial –los países petroleros del Medio Oriente, los tigres asiáticos, y China y la India, en diferentes subperíodos– (Madisson, 1995). Sin embargo, salvo en el caso del Japón, estos procesos no han logrado una convergencia con los patrones de desarrollo del mundo industrializado, y en la mayoría de los casos se han interrumpido. Cabe agregar que, aún al interior de América Latina, no hay ninguna tendencia clara a la convergencia: las desigualdades que se establecieron hace cerca de un siglo han tendido a mantenerse a lo largo del tiempo (Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2000a, cap. 1, y 2000b, cap. 1).

La persistencia e incluso la ampliación de estas desigualdades internacionales han tenido lugar en medio del impresionante proceso de industrialización que han experimentado los países en desarrollo en el último medio siglo (y América Latina desde antes). Este proceso se ha traducido, por tanto, en una mayor diversificación de la estructura productiva del mundo en desarrollo, excepto en las regiones más atrasadas. No obstante, han subsistido importantes asimetrías en la estructura productiva a nivel mundial: la alta concentración del progreso técnico en los países del centro, que determina sus fuentes de competitividad, su continuo predominio en la producción de maquinaria y equipo, e igualmente su papel dominante en la conformación de las grandes empresas multinacionales.

La implicación más importante de las asimetrías de la economía mundial es que las oportunidades económicas de los países en desarrollo siguen estando determinadas en gran medida por su posición dentro de esta jerarquía internacional. Hay ciertamente "propagación de progreso técnico" desde el centro, a través de los canales ya mencionados. No obstante, utilizando los términos de Prebisch, dicha propagación ha seguido siendo "relativamente lenta e irregular", y sus frutos se han distribuido desigualmente en los países en desarrollo, manteniendo o incluso ampliando su "heterogeneidad estructural". Dentro del "objetivo móvil" que representa la frontera tecnológica mundial (Pérez, 2001), pocos países –y pocos sectores y empresas dentro de ellos– logran moverse más rápido y reducir, así, su atraso tecnológico; muchos otros sólo logran avanzar al ritmo de la frontera y no pocos se quedan rezagados (*véanse* Katz, 2000, y Cepal, 2001a, para evidencia reciente sobre este tema en el caso latinoamericano).

Por otra parte, la alta vulnerabilidad de los países en vías de desarrollo frente a choques externos continúa siendo notoria e incluso ha tendido a incrementarse con la creciente integración de la economía internacional. Sin embargo, la naturaleza de la vulnerabilidad ha ido cambiando en el último medio siglo. Aunque la transmisión de los choques externos a través del comercio –tanto en forma directa, a través de menores ventas, como indirectamente, a través del deterioro cíclico de los términos de intercambio– ha continuando siendo importante, los choques financieros han pasado a ocupar un papel protagónico, reviviendo, por lo demás, patrones que ya se habían observado en el pasado en muchos países latinoamericanos, especialmente durante el auge y colapso financiero de las décadas de 1920 y 1930.

La vulnerabilidad es el resultado de asimetrías básicas en las estructuras financieras y en el funcionamiento macroeconómico, en particular en la profundidad del desarrollo financiero y en el grado de autonomía macroeconómica de los países (Ocampo, 2001c). Las asimetrías financieras son fundamentalmente cuatro: (i) entre el tamaño de los mercados financieros de los países en desarrollo y las presiones especulativas que enfrentan[8]; (ii) la naturaleza de las monedas en las cuales está denominada la deuda externa; (iii) las estructuras de plazo que proporcionan los mercados financieros; y (iv) el alcance de los mercados secundarios. Estas tres últimas características implican que, en los países en vías de desarrollo, aquellos agentes que pueden acceder a los mercados internacionales (el gobierno y las grandes empresas) enfrentan descalces de monedas, en tanto que aquellos que carecen de dicho acceso (las empresas pequeñas) enfrentan descalces de plazos, pero es en general imposible disponer de una estructura financiera que evite simultáneamente ambos riesgos. En conjunto, esto significa que los mercados financieros de los paí-

8. *Véase*, por ejemplo, Council on Foreign Relations Task Force (1999), cap. III.

ses en desarrollo son significativamente más "incompletos" que los internacionales y, por ende, que una parte de la intermediación financiera debe llevarse a cabo necesariamente a través del mercado internacional. Significa, también, que la integración financiera internacional es una integración entre socios desiguales[9].

Por su parte, las asimetrías macroeconómicas están asociadas al hecho de que las monedas internacionales son las monedas de los países industrializados y a la naturaleza de los flujos de capital: mientras los flujos de capital entre países desarrollados tienen un carácter anticíclico (Eatwell y Taylor, 2000), los flujos entre países desarrollados y países en desarrollo tienen un carácter claramente procíclico. Este comportamiento está asociado al carácter residual que tienen los flujos de capital hacia los países en desarrollo o, para utilizar los términos de Palma (2001), la naturaleza de "deudores de última instancia" que tienen dichos países.

El resultado conjunto de estos factores es que, mientras los países industrializados tienen mayores márgenes para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas –margen que es ciertamente mayor en los Estados Unidos que en el resto de las economías industrializadas, gracias a que dispone de la principal moneda internacional–, induciendo una respuesta estabilizadora de los mercados financieros, las economías de los países en desarrollo carecen en gran medida de dichos márgenes, ya que los mercados financieros tienden a agudizar el ciclo y los actores del mercado esperan que las autoridades se comporten en forma procíclica. En una perspectiva histórica, esto indica que, mientras los países industrializados lograron liberarse, en gran medida, de las reglas del juego del patrón oro, dichas reglas continúan determinando el comportamiento macroeconómico de los países en desarrollo, e incluso se han vuelto crecientemente relevantes. De esta manera, las asimetrías macroeconómicas entre centro y periferia, que ya eran notorias en la época del patrón oro (Triffin, 1968; Aceña y Reis, 2000), se han agudizado. Los arreglos multilaterales, especialmente la intervención del Fondo Monetario Internacional, aunque proporcionan alivios coyunturales, están dirigidos a garantizar la adopción de paquetes de austeridad durante las crisis –de una "(macro)economía de depresión", para usar la expresión de Krugman (1999)–. En forma más estricta, lo que caracteriza las economías de los países en desarrollo es la tendencia a alternar fases de "macroeconomía de bonanza" con fases de "macroeconomía de depresión" (Cepal, 2000, cap. 8 y 2001b).

A las consideraciones anteriores cabe agregar que existe una asimetría adicional en la economía internacional, asociada con el contraste entre la creciente movilidad de capitales y la restricción a la movilidad internacional de mano de obra, especialmente de aquella con menores grados de calificación. Como lo ha señalado Rodrik (1997), las asimetrías en la movilidad internacional de distintos factores de produc-

9. Cepal (2000), cap. 8, y Studart (1996).

ción genera sesgos en la distribución del ingreso en favor de los factores más móviles y en contra de los menos móviles. Estas asimetrías tienen un componente "centro-periferia", en la medida en que los países en desarrollo tienen una abundancia relativa de los factores de producción menos móviles –mano de obra con bajos niveles de calificación y recursos naturales–. De hecho, la ausencia de movilidad internacional de mano de obra fue vista por Prebisch (1950) como una de las imperfecciones básicas de la economía internacional, que jugaba un papel esencial en la tendencia al deterioro de los términos de intercambio de los países en desarrollo.

Por último, es necesario agregar que la economía internacional se caracteriza también por imperfecciones básicas que tienen un carácter "sistémico" más que "centro-periferia". La primera es el contraste entre el desarrollo dinámico de los mercados y el rezago en la construcción de una gobernabilidad global, que ha conducido a un suministro subóptimo de "bienes públicos globales" (Kaul, Grunberg y Stern, 1999). La segunda es la enorme diferencia entre la rápida globalización de algunos mercados y la notoria ausencia de una verdadera agenda social internacional o, más precisamente, la carencia de instrumentos efectivos de carácter internacional para garantizar el cumplimiento de las metas de desarrollo que se reiteran periódicamente, más recientemente en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. La tercera es el carácter incompleto de la agenda internacional, que tiene también, en alguna medida, dimensiones "centro-periferia", dada la ausencia de temas de alto interés para los países en desarrollo, tales como la movilidad internacional de mano de obra o la liberalización acelerada, por parte de los países desarrollados, de mercados de alto interés para los países en desarrollo (Ocampo, 2001a).

Este análisis indica que la agenda global debe incluir tanto los temas "sistémicos", asociados a la provisión de "bienes públicos globales", como aquellos relacionados a la corrección de las asimetrías internacionales existentes. Estos temas "centro-periferia" incluyen fundamentalmente la corrección de las asimetrías en materia productiva y tecnológica, de las asimetrías financieras y macroeconómicas que inducen las elevadas vulnerabilidades cíclicas de los países en desarrollo, y de aquellas asociadas a los grados de movilidad internacional de los distintos factores de producción.

A partir de la creación de la Unctad, bajo influencia directa de Prebisch[10], se reconoció explícitamente la necesidad de corregir las asimetrías que caracterizaban y siguen caracterizando el sistema económico internacional. Los compromisos en materia de flujos de asistencia oficial para el desarrollo y el "trato especial y diferenciado" a los países en desarrollo en materia comercial fueron algunos de los resultados parciales, aunque relativamente frustrantes, de este esfuerzo por construir un "nuevo orden económico internacional". Esta visión se ha erosionado radicalmente

10. *Véase*, por ejemplo, su primer informe a la Unctad (Prebisch, 1964).

en las últimas décadas (Cepal, 2001c, cap. VIII) y ha sido sustituida por un paradigma alternativo, según el cual el objetivo básico en el reordenamiento de la economía internacional debe ser garantizar un "campo de juego nivelado" que garantice el funcionamiento eficiente de las fuerzas libres del mercado. En este esquema, las ganancias fundamentales para los países en desarrollo residen en el eventual desmonte del proteccionismo de los países industrializados a los sectores "sensibles", las garantías que ofrece al desarrollo exportador un marco comercial internacional con reglas claras y estables, y el diseño de políticas macroeconómicas preventivas que sirvan para "autoprotegerse" contra la volatilidad financiera internacional. La corrección de las asimetrías internacionales sólo se mantiene, en esta visión, en el reconocimiento de la responsabilidad internacional hacia los países menos adelantados, replicando a nivel internacional la visión de la política social como una estrategia de focalización de las acciones del Estado hacia los sectores más pobres.

Si bien todas estas acciones son deseables, ¿serán suficientes por sí mismas para generar una mayor convergencia en los niveles de desarrollo? A la luz de las consideraciones anteriores, la respuesta es posiblemente negativa. Esta agenda no aboca las asimetrías que tienden a generar divergencia en los patrones de desarrollo. Por otra parte, la "nivelación del campo de juego" implica restricciones a los países en desarrollo, particularmente de ingreso medio, que los propios países industrializados nunca enfrentaron en etapas anteriores de su historia: estándares de protección a la propiedad intelectual característicos de países generadores de tecnología y limitaciones a la adopción de políticas orientadas a promover nuevos sectores productivos, tanto para el mercado interno como para la exportación (Chang, 2001). Finalmente, los problemas que genera una institucionalidad financiera internacional claramente incompleta, unida a la política de intervenir menos en los mercados financieros para evitar el "riesgo moral" y de medidas orientadas a reducir el riesgo en que incurren los grandes agentes financieros (la mayor ponderación del riesgo que proponen los nuevos criterios del Comité de Basilea de regulación bancaria) pueden terminar contribuyendo a "resolver" el problema de la volatilidad de los flujos de capital por la vía más indeseable posible: elevando indebidamente el costo del endeudamiento externo de los países en desarrollo, lo que puede conducir a una reducción permanente de los flujos de capital hacia ellos.

Así las cosas, el diseño de una agenda internacional equilibrada pasa inevitablemente por corregir las asimetrías del sistema económico internacional con acciones en tres frentes diferentes: (i) Mecanismos que aceleren la "propagación de progreso técnico" desde el centro: la transferencia de tecnología, a través de distintas formas de "trato especial y diferenciado". (ii) Contribuir, a través de las instituciones financieras internacionales, a aumentar los márgenes con que cuentan los países en desarrollo para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas; a contrarrestar la concentración del crédito, poniendo recursos a disposición de los países y agentes

que no tienen acceso al crédito en los mercados privados internacionales; y a acelerar el desarrollo financiero en los países en desarrollo, como única forma de compensar a largo plazo las asimetrías que caracterizan el sistema financiero internacional. (iii) Garantizar que la movilidad internacional de mano de obra reciba la misma atención en la agenda global que recibe la movilidad internacional de capitales.

## 3. EL DESARROLLO DESDE DENTRO

En la visión de Prebisch, la importancia de corregir las asimetrías que caracterizan el sistema económico internacional implicaba, en cualquier caso, el reconocimiento del papel igualmente decisivo de las políticas adoptadas por los propios países en desarrollo para transformar sus estructuras económicas y sociales. La corrección de estas asimetrías contribuía a construir un "ambiente facilitador" para los esfuerzos por generar un "desarrollo desde dentro".

A nivel institucional, hoy se reconoce ampliamente que la estrategia de desarrollo debe contribuir a generar pactos sociales sólidos, que garanticen la estabilidad política; sistemas legales no discrecionales y formas de comportamiento de los agentes que confieran seguridad a los contratos; y una burocracia estatal imparcial y relativamente eficiente. Sin embargo, aunque estos marcos institucionales sirven como telón de fondo para el proceso de desarrollo, no explican los impulsos concretos al crecimiento que experimentan las economías, ni tampoco su agotamiento[11]. Estos impulsos están relacionados más directamente con los temas mencionados en las secciones anteriores: la reducción de las vulnerabilidades macroeconómicas y financieras, la velocidad de transformación de la estructura productiva y las conexiones entre los patrones de crecimiento y la equidad, entre las que se destaca la "heterogeneidad estructural" de los sectores productivos.

### a. Reducción de la vulnerabilidad macroeconómica y financiera

Como ya se ha señalado, el énfasis en el primero de estos campos se ha venido desplazando de los choques comerciales, en los cuales concentró en gran medida su atención Prebisch, hacia aquellos de origen financiero. En esta materia, la experiencia latinoamericana de las últimas décadas permite deducir varios "hechos estilizados" que deben tenerse en cuenta en el diseño de mejores políticas macroeconómicas (Cepal, 2000 y 2001b; Ffrench-Davis, 1999; Ocampo, 2000).

11. En la terminología de Madisson (1991), se refieren a la "causalidad última" y no a la "causalidad inmediata" del crecimiento económico. *Véase* también Ocampo (2001b).

i. No existe una definición simple de estabilidad macroeconómica. El retorno a la disciplina fiscal y a tasas de inflación bajas no se ha traducido, en efecto, en mayor estabilidad en términos reales, es decir, del crecimiento del PIB y del empleo. Los avances mencionados tampoco se han reflejado en mejores resultados de las cuentas externas, debido a que los déficit privados no se han mantenido bajo control. Por tanto, la preocupación con la solidez de las cuentas fiscales debe estar acompañada de medidas que impidan la acumulación de déficit privados insostenibles.
ii. La inestabilidad real también es costosa. Dicha inestabilidad genera estrategias defensivas por parte de las empresas, que postergan sus decisiones de invertir, generando, así, efectos adversos sobre el crecimiento económico. En las fases descendentes del ciclo hay, además, pérdidas irreversibles de activos empresariales, tanto intangibles como intangibles (conocimientos tecnológicos y organizacionales "tácitos", contactos comerciales, reputación de la empresa), particularmente cuando están acompañados de crisis financieras. Por estos motivos, hay una relación inversa entre crecimiento económico e inestabilidad real. Como veremos más adelante, a lo largo del ciclo se generan también importantes asimetrías sociales.
iii. En materia financiera, los balances son tan importantes como los flujos. En efecto, las crisis financieras se han originado no solamente en déficit en cuenta corriente insostenibles, sino también en estructuras financieras inadecuadas en el sector público y, particularmente, en el sector privado, es decir, excesivamente cargadas hacia pasivos de corto plazo o sujetas a riesgos de aumentos de las tasas de interés o de los ritmos de devaluación.
iv. En ausencia de una política fiscal con un horizonte de mediano o largo plazo, apoyada por las instituciones apropiadas (fondos de estabilización), el mantenimiento de bajos déficit fiscales es estrictamente una política procíclica. Ella induce a expansiones del gasto durante los períodos de auge, basados en ingresos públicos transitorios. Los recortes en función de las caídas coyunturales de los ingresos acentúan, con posterioridad, las crisis y, por esta vía, la reducción de los ingresos públicos.
v. En los países en desarrollo, la autonomía monetaria es limitada bajo cualquier régimen cambiario. Este hecho siempre se ha reconocido en relación con los sistemas de cambio fijo o semifijo. Sin embargo, lo mismo acontece cuando la tasa de interés se maneja en forma procíclica en regímenes de tipo de cambio variable, con el propósito de evitar las fluctuaciones del tipo de cambio. Dado el papel esencial que cumple el tipo de cambio en economías abiertas, tanto como determinante de la competitividad como del nivel de precios, algún grado de intervención en los mercados cambiarios puede ser necesario, pero el manejo procíclico de la tasa de interés es ciertamente un camino inadecuado. Por este motivo, pese a sus limitaciones, la regulación prudencial de los flujos de capital puede agregar importantes grados de autonomía a la política monetaria.

vi. La credibilidad no necesariamente se construye con "pilotos automáticos". En la medida en que los flujos de capital son procíclicos, la renuncia explícita a la autonomía en materia de políticas (como la adopción de regímenes de convertibilidad o una moneda extranjera) puede traducirse en ciclos económicos más intensos. En tal caso, es posible que el mercado no valide, mediante una reducción del riesgo país, el hipotético aumento de "credibilidad". Por otra parte, se pierden grados de libertad para enfrentar choques externos o internos. En ambas circunstancias, los agentes privados pueden poner en duda la sostenibilidad de las propias reglas y los elevados costos de su ruptura. Por estos motivos, la administración prudente de la flexibilidad macroeconómica puede ser, a la larga, un mejor camino para construir una mayor credibilidad de las políticas que la adopción de reglas excesivamente rígidas.

Estas lecciones indican que el concepto de estabilidad macroeconómica debe ampliarse, para incluir no sólo la estabilidad de precios y el mantenimiento de déficit fiscales bajos, sino también la estabilidad de los ritmos de crecimiento económico, del empleo, de las cuentas externas y de los sistemas financieros nacionales, así como horizontes plurianuales en el diseño de la política fiscal. Implican también que es necesario reconocer que las autoridades enfrentan disyuntivas complejas para garantizar una estabilidad macroeconómica en este sentido amplio del término, ya que no existe una asociación simple entre sus distintos componentes.

La línea más promisoria indica que, para lograr este resultado, es necesario combinar, en forma pragmática, tres conjuntos de políticas. El primero de ellos está integrado por políticas macroeconómicas –fiscales, monetarias y cambiarias– consistentes y flexibles, destinadas a evitar que los agentes públicos o privados acumulen deudas cuantiosas, o que se produzcan desequilibrios en los precios macroeconómicos más relevantes (el tipo de cambio y las tasas de interés) y en el precio de los activos fijos y bursátiles durante los períodos de bonanza, y a facilitar la reactivación durante las crisis. El segundo es un riguroso sistema de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros, con una clara orientación anticíclica, que establezca normas más estrictas en los períodos de euforia financiera, para contrarrestar los riesgos cada vez mayores en que incurren los intermediarios durante estos períodos. El tercer elemento es una "política de pasivos" destinada a asegurar que se mantenga un perfil adecuado de vencimientos de las deudas interna y externa de los sectores público y privado (Cepal, 2000, cap. 8; Ocampo, 2000).

Las regulaciones prudenciales de la cuenta de capitales, que se aplican en períodos de euforia para evitar el endeudamiento excesivo, pueden jugar un papel esencial como "política de pasivos", fomentando una estructura de financiamiento externo sesgada hacia pasivos de largo plazo, pero también, como ya lo hemos señalado, como un instrumento que proporciona una mayor autonomía a la política monetaria

para adoptar políticas anticíclicas. A largo plazo, sin embargo, el instrumento principal para romper las asimetrías que caracterizan el sistema financiero internacional, a las cuales está asociado el comportamiento macroeconómico procíclico de los países en desarrollo, es un desarrollo financiero profundo en dichos países, que garantice un desarrollo adecuado de los segmentos de largo plazo del mercado y de los mercados secundarios de los títulos correspondientes.

El manejo de las políticas macroeconómicas anticíclicas no es una tarea fácil, ya que los mercados financieros internacionales generan fuertes incentivos a gastar en exceso durante los períodos de euforia financiera y a ajustarse en exceso durante las crisis. Por ello, las políticas macroeconómicas anticíclicas de los países en desarrollo deben estar respaldadas por una institucionalidad internacional apropiada. En particular, las instituciones financieras internacionales deben asumir la función esencial de compensar el efecto procíclico de los mercados financieros, suavizando en su origen los ciclos financieros mediante una regulación adecuada en los países industrializados, y ofrecer mayores grados de libertad para que los países adopten políticas anticíclicas, mediante una vigilancia adecuada e incentivos que disminuyan los riesgos macroeconómicos y financieros en los períodos de euforia, y mecanismos que permitan suavizar los ajustes frente a interrupciones abruptas de los flujos de capital (Eatwell y Taylor, 2000; Ocampo, 2001c).

## b. Una transformación productiva dinámica

Una mayor estabilidad macroeconómica, aún en el sentido amplio como hemos definido este término, es condición necesaria pero no suficiente para garantizar un rápido crecimiento económico. Esto es precisamente lo que señalan las diferentes variantes históricas del pensamiento económico estructuralista, de las cuales hace parte Prebisch, al destacar que distintos sectores económicos tienen una capacidad muy diferente de "propagar el progreso técnico" y, por ende, de dinamizar la economía, generando una estrecha relación entre dinámica estructural, inversión y crecimiento económico. El liderazgo que ejercen algunos sectores y empresas, que conforman los "núcleos dinámicos" en cada momento del tiempo, es, en esta visión, el elemento esencial del crecimiento económico.

Muchas escuelas de pensamiento han analizado las características de esta dinámica estructural. Algunas de ellas han señalado que, debido a la complementariedad (encadenamientos) entre empresas y sectores productivos, los efectos macroeconómicos y distributivos del crecimiento de un sector pueden provocar una brusca aceleración del proceso de crecimiento o pueden detenerlo (Rosenstein-Rodan, 1943; Taylor, 1991; Ros, 2000). Esta dinámica sectorial puede dar origen a sucesivas fases de desequilibrio, como lo señalara Hirschman (1961). La dinámica tecnológica puede generar, a su vez, procesos de "destrucción creativa", para utilizar la terminología de

Schumpeter (1962, cap. VIII). Dado que el conocimiento técnico, y el conocimiento en general, no se trasmiten por medio de manuales detallados, la trayectoria de crecimiento de las empresas pasa por un intenso proceso de adaptación y aprendizaje, intrínsecamente vinculado a la experiencia que se adquiere en el proceso productivo y que determina en gran medida la acumulación de conocimientos técnicos, comerciales y organizacionales (Katz, 1976; Amsden, 2001).

Aunque se podrían emplear formulaciones alternativas, una que capta la esencia de la dinámica estructural se centra en dos conceptos fundamentales: (i) las innovaciones y sus procesos asociados de aprendizaje; y (ii) el desarrollo de encadenamientos productivos (Cepal, 2000, cap. 9; Ocampo, 2001b). En este contexto, debe considerarse como "innovación" toda nueva forma de hacer las cosas: las nuevas tecnologías, pero también el desarrollo de nuevos sectores o productos, nuevas estrategias de comercialización y la apertura de nuevos mercados. En los países en desarrollo, muchas de estas "innovaciones" están asociadas a la exitosa adaptación de tecnologías y actividades desarrolladas anteriormente en el mundo industrializado, en este último caso mediante la sustitución de importaciones, la promoción de exportaciones o una combinación de ambas. Todas las innovaciones, en este sentido amplio del término, conllevan procesos de aprendizaje y difusión, muchos de los cuales se caracterizan por la generación de economías de escala dinámicas. Esto se aplica por igual a la innovación tecnológica y al desarrollo de nuevos sectores productivos, como de nuevas redes de mercado, donde dichas economías están asociadas a la reducción de los costos de transacción a lo largo del tiempo. El segundo concepto resalta el papel de las externalidades que los agentes y sectores económicos generan entre sí (Hirschman, 1961) y que determinan el grado de "competitividad sistémica" de las estructuras productivas pertinentes (Cepal, 1990).

Estas ideas han sido utilizadas recientemente por diferentes autores para señalar la necesidad de una estrategia de desarrollo productivo como ingrediente fundamental de una economía en desarrollo dinámica, un tema antiguo de la literatura sobre "industrialización tardía". Siguiendo una vieja tradición en política industrial, Chang (1994) ha resaltado la importancia de reducir los "costos de coordinación" que caracterizan el desarrollo de nuevos sectores sujetos a importantes complementariedades. Rodrik (1999) ha señalado la importancia de una "estrategia nacional de inversiones" que permita dar un impulso inicial al crecimiento, en tanto que la Cepal (2000) se ha referido a la necesidad de adoptar una estrategia de transformación estructural. Amsden (2001) ha destacado, por su parte, la función crucial de una estrecha colaboración entre el Estado y el sector empresarial, y la necesidad de "mecanismos de control recíproco" que establezcan un vínculo entre incentivos y resultados, para que la primera no se traduzca simplemente en una fuente de "captación de rentas".

Esta interpretación pone de relieve una de las características más importantes de los casos de desarrollo exitoso del pasado: un fuerte proceso de industrialización

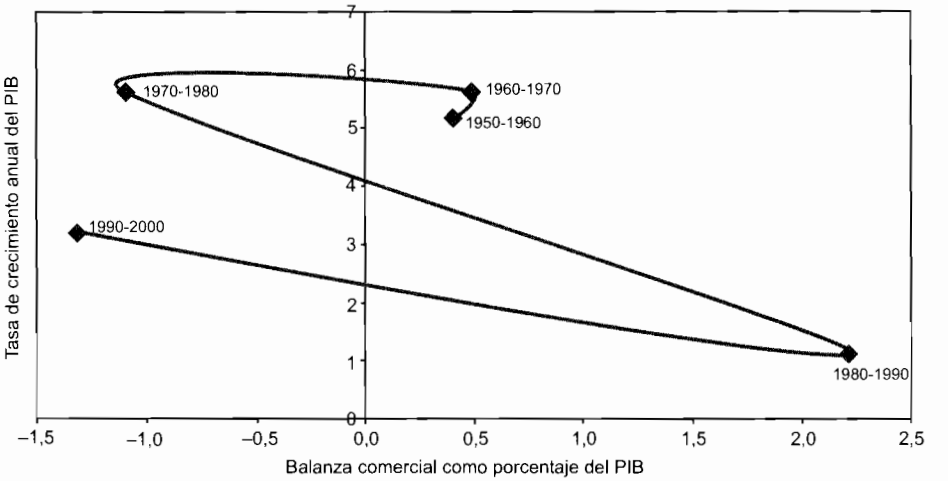
basado en una estrecha y firme colaboración entre el Estado y el sector privado. ¿Será posible que la apertura de los mercados elimine la necesidad de adoptar políticas activas de desarrollo productivo?

Los resultados alcanzados hasta el momento en América Latina no son alentadores en este sentido. En efecto, el mayor dinamismo exportador de la historia económica de la región estuvo acompañado, en la última década del siglo XX, de un crecimiento económico mediocre. Los elementos "destructivos", derivados de la desintegración de los encadenamientos productivos nacionales y de los sistemas nacionales de innovación, han sido más fuertes que las oportunidades generadas por la expansión de las empresas multinacionales o por patrones de desarrollo exportador altamente intensivos en insumos importados o en recursos naturales (Cepal, 2001a). El gráfico 1 sintetiza esta realidad, al mostrar que el ritmo de crecimiento económico en los años noventa fue más de dos puntos inferior al de los años cincuenta a setenta, pero generó un déficit comercial similar al de los años setenta y superior al de las dos décadas anteriores. Más aún, como lo ha señalado la Unctad (1999, cap. IV), en el mundo en desarrollo, este desplazamiento adverso de la relación entre crecimiento económico y balanza comercial es virtualmente universal.

Estas consideraciones destacan la importancia de combinar la estabilidad macroeconómica, en el sentido amplio del término, con una política activa de desarrollo productivo. De acuerdo con las consideraciones anteriores, los dos elementos esenciales de la estrategia son: (i) acelerar el ritmo de innovaciones, incluidos la transferencia de tecnología, el desarrollo de nuevos sectores productivos y la conquista de nuevos mercados, y apoyar los procesos de aprendizaje que caracterizan todos estos procesos; y (ii) ayudar a reducir los costos de coordinación para explotar las sinergias entre empresas y sectores productivos que contribuyen a generar "competitividad sistémica". Esta política requiere un esfuerzo institucional y organizacional significativo, para desarrollar los instrumentos adecuados para las economías abiertas de hoy y, por ende, con un sesgo hacia la inserción activa en los mercados internacionales. Estos esfuerzos son tanto más significativos cuanto los viejos aparatos de intervención fueron desmantelados o se debilitaron significativamente durante la fase de liberalización de las economías.

Una política de este tipo requiere también que la comunidad internacional reconozca dichas estrategias como un componente esencial de un crecimiento dinámico de los países en vías de desarrollo. A la luz de los problemas que enfrentan actualmente dichos países para garantizar una transformación productiva dinámica, esto implica un "trato especial y diferenciado" en tres áreas: (i) esquemas de protección a la propiedad intelectual que ayuden a fomentar la transferencia de tecnología; (ii) fomento temporal a industrias de sustitución de importaciones; y, especialmente, en las condiciones actuales, (iii) fomento temporal a nuevas exportaciones ("industrias incipientes de exportación"), a través del uso de incentivos orientados a diversificar la oferta exportadora,

**Gráfico 1**
BALANZA COMERCIAL Y TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB



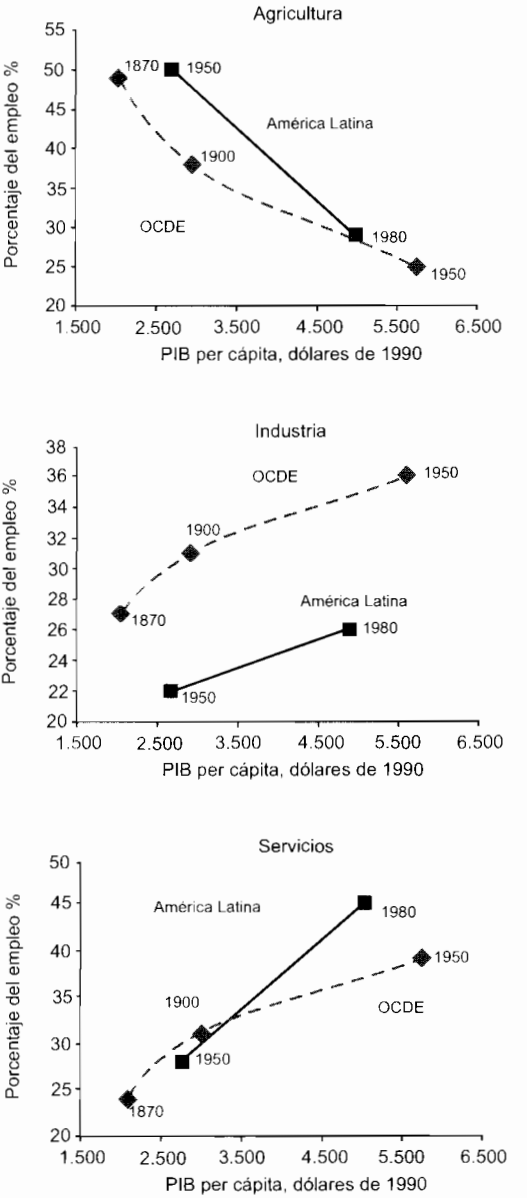

**Fuente:** Cepal.

así como de mecanismos que permitan aumentar los contenidos nacionales de las exportaciones (e.g., a través de acuerdos sectoriales apoyados por convenios de desempeño exportador). Todo esto exige, como es obvio, buscar los instrumentos apropiados, para evitar que estos mecanismos generen una competencia estéril entre los países con el fin de atraer industrias susceptibles de relocalización.

## c. Los efectos de las transformaciones económicas sobre la equidad

La contundencia de la observación de Prebisch sobre las dificultades que ha enfrentado históricamente la industrialización en los países en desarrollo, y en América Latina, en particular, para absorber mano de obra se resume en el gráfico 2. Tanto al comienzo (1950) como al final (1980) de su fase de industrialización más acelerada, la participación del empleo industrial en el empleo total fue inferior en América Latina en cerca de diez puntos porcentuales a lo que había sido típico en los países de la OCDE, cuando (alrededor de medio siglo antes) habían alcanzado los mismos niveles de PIB por habitante. El excedente de mano de obra fue absorbido primero por el sector rural, pero, ya para 1980, estaba mayoritariamente empleado en servicios urbanos. Dada la forma de absorción del excedente de fuerza de trabajo característica de mediados del siglo XX, Prebisch (1950) asoció dicho fenómeno con el deterioro de los precios de materias primas. Tres décadas más tarde, se había convertido en América Latina en una fuente de presión sobre la distribución del ingreso a nivel urbano.

**Gráfico 2**
ESTRUCTURA SECTORIAL DEL EMPLEO: AMÉRICA LATINA 1950-1980
Y OCDE 1870-1950




**Fuente:** Maddison (1989-1995).

El concepto de "heterogeneidad estructural", que desarrolló Pinto (1970) para captar este fenómeno, es ciertamente preferible al tradicional de "dualismo", porque la heterogeneidad que caracteriza a los países y las sociedades en desarrollo no puede describirse en términos del contraste entre un "sector moderno" y un "sector tradicional" y porque los sectores de baja productividad se crean y transforman constantemente y sólo unos pocos segmentos que van quedando rezagados pueden definirse como "tradicionales". Esto fue lo que sucedió en América Latina en los años noventa: la región generó más empresas de "clase mundial", capaces de integrarse exitosamente a la economía mundial, muchas de ellas filiales de empresas multinacionales; al mismo tiempo aumentaron las actividades de baja productividad, que absorbieron a siete de cada diez trabajadores urbanos (Cepal, 2001a y 2001d).

La heterogeneidad estructural implica la inexistencia de mecanismos automáticos que garanticen que la rápida innovación tecnológica en sectores dinámicos fomente un crecimiento económico general. En ausencia de encadenamientos internos adecuados o cuando predominan los efectos "destructivos" de la reestructuración productiva y las estrategias microeconómicas defensivas que los acompañan, la heterogeneidad estructural puede incluso acentuar. Si esto acontece, los efectos sobre el crecimiento económico serán débiles y se experimentarán presiones adicionales sobre el empleo y la equidad (*véase,* por ejemplo, Taylor y Vos, 2001).

Los encadenamientos entre la modernización de los sectores dinámicos y el resto de la economía son, por tanto, importantes, no sólo para el crecimiento sino también para la equidad. Las estrategias de desarrollo productivo pueden jugar un papel trascendental en fomentar tales encadenamientos. Asimismo, la evidencia demuestra que una buena distribución de activos, que genere un universo de empresas pequeñas sólidas, está asociada con una mejor distribución del ingreso y una menor concentración del poder en general. Por tanto, las políticas destinadas a democratizar el acceso a los activos productivos –capital, tecnología, capacitación y tierras– a los pequeños productores rurales y urbanos juegan un papel trascendental, tanto en términos de crecimiento como de equidad.

A estos encadenamientos de carácter estructural se agregan otros asociados a la volatilidad macroeconómica: las importantes asimetrías en los efectos sociales que genera el ciclo económico. En efecto, en las fases descendentes se destruyen empleos y aumenta la incidencia de la pobreza; cuando se retorna al nivel del PIB por habitante anterior a la crisis, no necesariamente se regresa a los mismos niveles de desempleo ni de pobreza. Esto es lo que indica ciertamente la historia latinoamericana de las dos últimas décadas: pese a que el PIB por habitante retornó a mediados de la década de 1990 a los niveles anteriores a la crisis de la deuda, todavía a fines de la década no se habían alcanzado los niveles de pobreza de entonces. Cabe agregar que a nivel individual, el desempleo afecta las trayectorias laborales en forma permanente: se pierden experiencia, reputación y conexiones laborales, de tal forma que, cuan-

do los trabajadores regresan al mundo laboral, obtienen remuneraciones significativamente más bajas o sólo logran reengancharse al mercado a través de trabajos por cuenta propia (Cepal, 2001d). Los problemas son obviamente más críticos cuando la necesidad de complementar los ingresos familiares obliga a los hijos a abandonar el estudio, con lo cual se afectan permanentemente sus propias trayectorias laborales. Por lo demás, en ausencia de instituciones que protejan a los trabajadores contra el desempleo, la inestabilidad en la demanda de mano de obra es, en sí misma, costosa en términos sociales.

Estas interconexiones entre los patrones de crecimiento económico y equidad resaltan un hecho básico: la equidad descansa, sin duda, sobre una política social muy activa, pero no únicamente sobre ella. Los ritmos y la estabilidad del crecimiento económico también importan y, muy especialmente, la forma como los patrones de transformación productiva contribuyen a reducir o a ampliar la "heterogeneidad estructural". Por este motivo, aun esfuerzos ambiciosos en materia educativa se verán frustrados si no hay una generación dinámica de empleos de calidad. En tales condiciones, las conexiones hipotéticas entre acumulación de capital humano y crecimiento no se materializan y se genera simplemente una mayor "devaluación educativa" (ocupación de los mismos puestos de trabajo por personas de mayor nivel educativo) o emigración de mano de obra educada hacia el exterior.

Por lo demás, la persistente e incluso creciente informalidad urbana y el aumento en la inestabilidad laboral hacen evidente la importancia de políticas de seguridad social universales, solidarias e integrales, que incluyan mecanismos orientados a incorporar a los trabajadores informales y, de acuerdo con el grado de desarrollo de los países, constituyan gradualmente seguros de desempleo. También es importante poner en marcha mecanismos que promuevan una mayor adaptación de la fuerza de trabajo al cambio tecnológico y al ciclo económico que eviten que el desempleo sea el mecanismo básico de ajuste: en particular, mecanismos que combinen políticas agresivas de capacitación laboral con el "diálogo social" a nivel de país, sector y empresa para reestructurar los sectores productivos en un marco de estabilidad del empleo (Cepal, 2000, cap. 5). Las redes de protección social y los esquemas permanentes que permitan poner en marcha programas de generación de empleos de emergencia con oportunidad deben visualizarse, en este contexto, como instrumentos intermedios, que deben evolucionar en el largo plazo hacia sistemas integrales de seguridad social.

Estas interconexiones muestran, además, la importancia de diseñar marcos integrados de política. Uno de los puntos más débiles en esta esfera es la falta de instituciones que lo faciliten e incluso la tendencia que ha prevalecido en las dos últimas décadas a reforzar asimétricamente las instituciones macroeconómicas, por encima no sólo de las sociales, sino también de las responsables de las políticas de desarrollo productivo. Es necesario, por ello, reorientar radicalmente los esquemas institucionales

para consolidar sistemas que permitan una coordinación entre las autoridades económicas y sociales, en los que las prioridades sociales se incorporen en el centro del diseño de la política económica, y se "visibilicen" los efectos sociales de las políticas económicas, tanto coyunturales como estructurales.

Cabe anotar que las consideraciones anteriores no agotan ciertamente los nexos positivos que puedan existir entre equidad y desarrollo, que aparte de las interacciones entre capital humano y empleo de calidad, y los efectos favorables de una mejor distribución de los activos productivos, pueden incluir encadenamientos favorables de economía política, efectos positivos en el mercado de capitales y nexos entre cohesión social, inversión y productividad. Las relaciones entre equidad y desarrollo fueron uno de los temas favoritos de la literatura sobre desarrollo de los años sesenta; afortunadamente, han vuelto a ocupar un primer plano en el debate económico reciente (*véase,* por ejemplo, Ros, 2000, cap. 10). Debe anotarse, sin embargo, que no todas las conexiones son positivas. De hecho, la obra tardía de Prebisch (1976, 1981, 1987) está imbuida de consideraciones, basadas en la experiencia latinoamericana de aquellos años, sobre la forma como la presión sobre los niveles salariales y el gasto público puede generar formas de inestabilidad macroeconómica que terminan por interrumpir el crecimiento económico.

## 4. La integración regional

Desde el punto de vista de las visiones clásicas de la integración, asociadas al pensamiento de Prebisch, la historia de la integración latinoamericana contiene una doble paradoja. Por una parte, las fuerzas proteccionistas que predominaron en la región, en los años sesenta y setenta, generaron procesos de integración que, en lo fundamental, restringieron su alcance a sectores no competitivos. De esta manera, una de las virtudes fundamentales de la integración, la racionalización de la sustitución de importaciones (Cepal, 1959), sólo se alcanzó en forma muy limitada. Además, durante la crisis de la deuda de los años ochenta, los esquemas de integración regional estuvieron a punto de sucumbir ante el uso generalizado de la protección y de las devaluaciones competitivas como instrumentos de ajuste de las economías.

El vigor que caracterizó el proceso de integración regional desde fines de los años ochenta fue igualmente paradójico. En efecto, en las visiones más ortodoxas que dominaban entonces las concepciones del desarrollo, la integración era vista como una fuente de distorsión en los flujos de comercio. La coincidencia de los procesos de apertura comercial unilateral con la revitalización de la integración regional fue, por tanto, una concesión histórica a las visiones que habían servido para justificar la integración regional en épocas anteriores y, en particular, a la idea según la cual la integración era una fuente de creación más que de desviación de comercio

y, más aún, una fuente de flujos de comercio con mayores contenidos tecnológicos que los que resultan de la apertura unilateral.

Estas virtudes se han materializado en la práctica. En efecto, el crecimiento del comercio intrarregional fue extremadamente dinámico entre 1990 y 1997, en particular en los dos acuerdos de integración sudamericanos, el Mercosur y la Comunidad Andina, donde se multiplicó por 5 y 4,2 veces, respectivamente, durante estos años. Como resultado de ello, además, se revirtió la relación histórica según la cual la intensidad del comercio intrarregional era mayor para las economías más pequeñas. Para 1997, los mayores flujos relativos de comercio intrarregional se concentraban, de hecho, en el Mercosur. En todos los acuerdos regionales de integración existe, sin embargo, un largo camino por recorrer si el punto de referencia es la Unión Europea, donde el comercio intrarregional ha representado en torno al 60% del comercio total durante las últimas décadas. Cabe anotar, por otra parte, que el comercio intrarregional experimentó una caída pronunciada con la crisis asiática. Los más afectados fueron los flujos intrasudamericanos, que se recuperaron, sin embargo, en forma vigorosa en el 2000. Esto implica, por tanto, que las elasticidades de dicho comercio a la actividad económica son hoy en día muy elevadas (Cepal, 2001c).

Por otra parte, los flujos comerciales intrarregionales se concentran en bienes industriales, especialmente aquellos con mayor contenido tecnológico. Este patrón es particularmente evidente cuando se excluye a México, cuyas ventas de productos manufacturados a Estados Unidos han crecido rápidamente a partir de la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En 1999, por ejemplo, el 81% de las exportaciones intrarregionales correspondía a productos manufactureros, en comparación con el 65% en el conjunto de las ventas externas (excluyendo, como lo hemos señalado, a México). El contraste es mayor cuando sólo se incluyen productos no tradicionales. Como resultado de ello, el comercio intrarregional absorbía entonces el 35% de las exportaciones manufactureras, concentrado en los productos de mayor contenido tecnológico.

La visión según la cual existe una complementariedad entre los procesos generales de apertura comercial y la integración fue bautizada por la Cepal (1994) con el nombre de "regionalismo abierto". Esta complementariedad indica que, pese a los avances en materia de información y comunicaciones, las economías externas y de escala (incluidas las economías de especialización) y los costos de transacción asociados a la distancia siguen siendo importantes. Estos últimos incluyen no sólo los costos de transporte, sino también aquellos asociados a la creación de redes comerciales, en especial aquellas que involucran a empresas pequeñas y medianas. Además, los procesos regionales permiten profundizar la armonización de las normas que afectan la actividad económica y promueven relaciones económicas más profundas que también tienen efectos sobre el comercio. Por este motivo, las redes regionales crean comercio en forma adicional al que se logra con la apertura comercial unilateral.

Cabe anotar, sin embargo, que el nuevo regionalismo difiere de sus homólogos del pasado por el aumento en el número de ámbitos involucrados y el alcance de la liberalización arancelaria. Sin embargo, tanto la convergencia de los acuerdos existentes para conformar áreas de mayor tamaño relativo como la consolidación de uniones aduaneras siguen siendo tareas pendientes. La institucionalidad existente sigue siendo, además, frágil.

Más allá del comercio, es evidente que el futuro de la integración regional depende de la "profundidad" que alcancen los acuerdos correspondientes. En efecto, el espacio para instancias regionales, en la era de la globalización, depende de dos fuerzas diferentes. La primera de ellas es el debilitamiento de la autonomía nacional, que implica que la efectividad de las políticas se traslada a instancias regionales o globales. La segunda es el peso relativo que tienen, dentro de este proceso, dos factores: (i) el alcance regional vs. global de los "bienes públicos" que se busca promover; si el alcance no es estrictamente global, el principio de subsidiariedad indica que deben ser asumidos por instancias intermedias, en este caso de carácter regional; (ii) la capacidad de las distintas instituciones de generar "sentido de pertenencia" (*ownership*); desde este punto de vista, existe una nítida ventaja en favor de las instancias subregionales y regionales.

En materia macroeconómica y financiera, es claro que la pérdida de autonomía es creciente, requiriendo, según hemos señalado, espacios para acciones de carácter global, pero también para instancias regionales. La posible coordinación de las políticas macroeconómicas constituye una primera área posible de acción. Más aún, la demanda por acciones de este tipo se ha visto acrecentada por la gran vulnerabilidad del comercio intrarregional a los ciclos económicos recientes. No obstante, las dificultades que involucra este proceso quedaron claramente reveladas en tres décadas de experiencias acumuladas por los países europeos. Por este motivo, es evidente que los objetivos deben ser modestos en el corto plazo.

Un área altamente complementaria con las anteriores sería el establecimiento de mecanismos de coordinación de las políticas de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros. Lo deseable, en esta materia, sería el desarrollo de mecanismos de vigilancia mutua de dichas políticas y, eventualmente, el diseño de estándares mínimos más específicos que los de Basilea. El hecho de que algunos de los principales bancos internacionales operan en varios países de la región resalta aún más la importancia de una coordinación en esta área, para brindar una regulación y supervisión más adecuada y evitar el arbitraje por parte de estos bancos entre distintos sistemas regulatorios.

Como lo ha resaltado la Cepal (2001b), igual atención debe prestarse al desarrollo de instituciones financieras regionales y subregionales. En esta materia, América Latina y el Caribe tienen ya activos importantes en términos de una red de bancos multilaterales de desarrollo, constituida por el Banco Interamericano de Desarrollo,

la Corporación Andina de Fomento, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Banco de Desarrollo del Caribe. Por otra parte, la experiencia ya acumulada por el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR, antiguamente Fondo Andino de Reservas) permite pensar en la posibilidad de apoyar con recursos excepcionales, de origen regional, a los países en crisis, ya sea mediante una expansión significativa de los miembros y recursos del FLAR, o mediante acuerdos de apoyo mutuo (mediante *swaps*) de los bancos centrales.

El avance mismo del comercio crea, además, la demanda de armonización de los distintos esquemas regulatorios. Entre ellos se cuentan la armonización de normas técnicas, incluyendo las fitosanitarias, los códigos aduaneros, las normas de compras gubernamentales y las que regulan la prestación de servicios. En algunos de estos campos, ya hay algún avance en la región. Es importante progresar complementariamente en otras áreas, especialmente en materia de normas de competencia y de regulación de los servicios públicos. Sobre las primeras cabe mencionar que hay razones para pensar, con base en la experiencia europea, que a medida que se consoliden mercados comunes y un proceso activo de inversión intrarregional, los acuerdos regionales en materia de competencia y, eventualmente, la adopción de una política de competencia común, tienen ventajas evidentes sobre las normas de competencia desleal que regulan exclusivamente el comercio exterior. Un marco de esta naturaleza permite, entre otras cosas, manejar más eficazmente las eventuales prácticas anticompetitivas de grandes empresas multinacionales.

Por otra parte, el elevado peso de los productos con mayor contenido tecnológico en el comercio intrarregional llama la atención sobre la posibilidad de acciones conjuntas para desarrollar los sectores correspondientes, obviamente sin las rigideces de los viejos (y, en gran medida, fallidos) acuerdos de complementación sectorial. Más aún, ellos deben hacer parte de esquemas más amplios de complementación de los esfuerzos de investigación y desarrollo tecnológico, que sirvan igualmente como mecanismo de transferencia de tecnología hacia los países de menor desarrollo relativo.

En el área de la infraestructura física, además del desarrollo de normativas armonizadas en transporte, energía y telecomunicaciones, resulta trascendental el desarrollo de redes de infraestructura concebidas en función de la integración regional, y no exclusivamente de la integración nacional. El desarrollo de la infraestructura con esta visión llama, además, la atención sobre la necesidad de visualizar los espacios como comunes, más que como nacionales. Un caso interesante en tal sentido fue la constitución, en 1994, de la Asociación de Estados del Caribe, para promover una mayor cooperación en dicha cuenca. En el caso del desarrollo sostenible se han venido dando igualmente pasos para una visión de este tipo, en este caso de ecosistemas comunes (el amazónico, el andino, el corredor mesoamericano) o de cuencas hidrográficas compartidas. También el surgimiento de distintos planes de desarrollo

fronterizo son otro ejemplo de este cambio en la visión del espacio que genera la integración.

Más allá de ello, existen, además, las inmensas posibilidades que abre la integración en materia social y política. Los acuerdos en materia cultural y educativa, algunos de ellos asociados a la primera etapa de la integración, son apenas el primero e incipiente paso hacia una agenda que debe colocar al desarrollo social en el centro de la agenda de integración. A su vez, las "cláusulas democráticas" de los acuerdos de integración y los diversos foros que sirven hoy de marco al encuentro de los jefes de Estado de la región, así como los incipientes parlamentos subregionales y latinoamericano, son semillas de la amplia agenda de integración política.

Estas consideraciones demuestran que la integración regional, sustentada en los principios del regionalismo abierto, tiene un futuro promisorio, cuya materialización dependerá de la voluntad política de las partes. Más aún, su capacidad de sobrevivir en el contexto de un área de libre comercio hemisférica o del proceso de globalización dependerá de su capacidad para profundizarse, desarrollando la agenda que hemos delineado.

En cualquier caso, la categórica admonición de Prebisch sigue sonando con fuerza, y no únicamente en relación con el comercio sino con el conjunto del sistema económico (y político) internacional. "Hay un aspecto de importancia fundamental al que no han prestado atención suficiente los gobiernos de los países en desarrollo. Aún no hemos podido romper el aislamiento que heredaron estos países del antiguo patrón de la división internacional del trabajo. En efecto, la mayor parte del comercio mundial se ha realizado entre los propios centros. El comercio de los países en desarrollo ha convergido en los centros, pasando por alto la potencialidad enorme del comercio recíproco. Por cierto, debo recordar que desde los primeros días de la Cepal he predicado vigorosamente la necesidad de esta reforma estructural del comercio mundial" (Prebisch, 1987, p. 29).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aceña, Martín Pablo y Jaime Reis (eds.) (2000), *Monetary Standards in the Periphery: Paper, Silver and Gold*, 1854-1933, Nueva York, NY: St. Martin's Press.

Amsden, Alice (2001), *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Nueva York, Oxford University Press.

Bielschowsky, Ricardo (1998), "Cincuenta años de pensamiento de la Cepal", en *Cincuenta años de pensamiento de la Cepal*, Santiago, Fondo de Cultura Económica/Cepal.

Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (eds.) (2000a), *The Export Age: The Latin American Economies in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries. An Economic History of Twentieth Century Latin America*, vol. I, Palgrave Press y St. Martins.

_____ (eds.) (2000b), *Industrialisation and the State in Latin America: The Post War Years. An Economic History of Twentieth Century Latin America*, vol. III, Palgrave Press y St. Martins.

Cepal (2001a), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.2113-P), Santiago; y en Bogotá, Cepal/Alfaomega.

_____ (2001b), *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Bogotá, Cepal/Alfaomega.

_____ (2001c), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000* (LC/G.2085-P), Santiago.

_____ (2001d), *Panorama social de América Latina, 2000-2001*, Santiago.

_____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago.

_____ (1998), "Cincuenta años del Estudio económico", *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1997-1998* (LC/G.2032-P), Santiago.

_____(1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago.

_____ (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, marzo.

_____ (1959), *El Mercado Común Latinoamericano* (E/CN.12/531), Santiago.

Council on Foreign Relations, Task Force Report (1999), *Safeguarding Prosperity in a Global Financial System: The Future International Financial Architecture*, Carla A. Hills y Peter G. Peterson (chairs), Morris Goldstein (Project Director), Washington, D.C., Institute for International Economics.

Chang, Ha-Joon (2001), "Infant Industry Promotion in Historical Perspective – A Rope to Hang Oneself or a Ladder to Climb With?", documento preparado para el Seminario "La Teoría del Desarrollo en los albores del siglo XXI", Cepal, Santiago, 28 y 29 de agosto.

_____ (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, Londres, Macmillan and St. Martin's Press.

Eatwell, John y Lance Taylor (2000), *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, Nueva York, The New Press.

Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Macroeconomía, comercio, finanzas: para reformar las reformas en América Latina*, Santiago, McGraw-Hill Interamericana.

Furtado, Celso (1961), *Desarrollo y subdesarrollo*, Colección Cuadernos 196, Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Hirschman, Albert O. (1961), *La estrategia del desarrollo económico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Katz, Jorge (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Fondo de Cultura Económica.

_____ (1976), *Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente*, México, Fondo de Cultura Económica.

Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern (comps.) (1999), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, Oxford University Press.

Krugman, Paul (1999), "Depression Economics Returns", *Foreign Affairs*, enero-febrero.
_____ (1990), *Rethinking International Trade*, Cambridge, The MIT Press.
Madisson, Angus (1995), *Monitoring the World Economy 1820-1992*, París, OECD Development Centre.
_____ (1991), *Dynamic Forces in Capitalist Development: A Long-Run Comparative View*, Nueva York, Oxford University Press.
_____ (1989), *The World Economy in the 20th Century*, París, OCDE Development Centre.
Ocampo, José Antonio (2001a), "Retomar la agenda del desarrollo", *Revista de la Cepal,* N° 74, Santiago, agosto.
_____ (2001b), "Structural Dynamics and Economic Development", *Kurt Martin Lecture*, Instituto de Estudios Sociales, La Haya, abril.
_____ (2001c), "International Asymmetries and the Design of the International Financial System", serie *Temas de Coyuntura,* N° 15, Santiago, Cepal, marzo.
_____ (2000), "Developing Countries' Anti-cyclical Policies in a Globalized World", serie *Temas de Coyuntura,* N° 13, Santiago, Cepal, octubre.
_____ (1991), "Los términos de intercambio y las relaciones centro-periferia", en Sunkel (comp.), 1991.
Palma, Gabriel (2001), "Three-and-a-half Cycles of 'Mania, Panic, and [Asymmetric] Crash': East Asia and Latin America Compared", en Ha-Joon Chang, Gabriel Palma y D. Hugh Whittaker (eds.), *Financial Liberalization and the Asian Crisis*, Nueva York, Palgrave Publishers.
Pérez, Carlota (2001), "Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil", documento preparado para el Seminario "La Teoría del Desarrollo en los albores del siglo XXI", Cepal, Santiago, 28 y 29 de agosto.
Pinto, Aníbal (1970), "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", *El trimestre económico,* vol. 37(1), N° 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo; reproducido en *Cincuenta años del pensamiento en la Cepal*, Vol. II, Santiago, Cepal/Fondo de Cultura Económica, 1998.
Prebisch, Raúl (1987), "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo", en *Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento*, Santiago, Cepal, 1987.
_____ (1981), *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, Fondo de Cultura Económica.
_____ (1976), "Crítica al capitalismo periférico", *Revista de la Cepal*, N° 1, Santiago.
_____ (1964), *Nueva política comercial para el desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.
_____ (1963), *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica.
_____ (1952), *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (E/CN.12/221), México, D.F., Comisión Económica para América Latina (Cepal); reproducido en la *Serie Conmemorativa del 25 aniversario de la Cepal*, Santiago, 1973.
_____ (1950), "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo", *Estudio económico de América Latina 1949*, Cepal; y como "Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949", en *Serie Conmemorativa del 25 aniversario de la Cepal*, Santiago, 1973.

_____ (1949), "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", Introducción al *Estudio económico de la América Latina, 1948*, Santiago, Cepal; y en *Cincuenta años de pensamiento en la Cepal*, vol. 1, Cepal/Fondo de Cultura Económica, 1998.

Rodríguez, Octavio (2001), "Fundamentos del estructuralismo latinoamericano", *Comercio Exterior*, vol. 51, Nº 2, México, D.F., febrero.

Rodrik, Dani (1999), *The New Global Economy and the Developing Countries: Making Openess Work, Policy Essay*, N° 24, Washington, D.C., Overseas Development Council.

_____ (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

Ros, Jaime (2000), *Development Theory and The Economics of Growth*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, septiembre.

Rosenstein-Rodan, P.N. (1943), "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, vol. 53, junio-septiembre.

Rosenthal, Gert (2001), *The Contribution of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean to the United Nations' Intellectual Legacy*, United Nations Intellectual History Project, vol. XII, Views from the Regional Commission: Eclac, Nueva York.

Schumpeter, Joseph (1962), *Capitalism, Socialism and Democracy*, tercera edición, Nueva York, Harper Torchbooks.

Studart, Rogério (1996), "The efficiency of the financial system, liberalization and economic development", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 18, Nº 2.

Sunkel, Osvaldo (comp.) (1991), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, D.F., Lecturas Nº 71, Fondo de Cultura Económica.

Taylor, Lance (1991), *Income Distribution, Inflation and Growth*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

_____ y Rob Vos (2001), "Liberalización de la balanza de pagos en América Latina. Efectos sobre el crecimiento, la distribución y la pobreza", en Enrique Ganuza, Ricardo Paes de Barros, Lance Taylor y Rob Vos (eds.), *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, Eudeba, Universidad de Buenos Aires/PNUD/Cepal, Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Triffin, Robert (1968), *Our International Monetary System: Yesterday, Today, and Tomorrow*, Nueva York, Random House.

Unctad (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1999), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1999* (Unctad/TDR/1999), Ginebra.

# III. Raúl Prebisch: un homenaje
# Las raíces de la globalización*

*Celso Furtado***

Los conceptos de desarrollo económico comenzaron a desarrollarse a partir del siglo XVIII, junto con el concepto de *evolución* en el campo de las ciencias naturales. Se consideraba incuestionable que el ser humano siempre aspira a mejores condiciones de vida. Por otra parte, el concepto afín de *progreso*, de origen religioso, vincula el bienestar a la realización de actos meritorios, que asumen la forma de sacrificios realizados en el presente (ahorro e inversión) a cambio de recompensas futuras. Esos sacrificios legitimarían la dominación social, que hace posible la acumulación de riquezas que, a su vez, hace posibles la división social del trabajo y el aumento de su productividad.

A partir del siglo XIX, se empieza a tomar conciencia de que las sociedades tienen su origen en un pacto de dominación que favorece a minorías que monopolizan el ejercicio del poder. Los movimientos sociales de oposición, que han existido desde la antigüedad, adquirieron un nuevo carácter en los tiempos modernos, al dejar de ser simples "revueltas" y convertirse en reivindicaciones de reconstrucción institucional destinadas a elevar el nivel de bienestar. Estos movimientos sociales son un rasgo fundamental del capitalismo industrial avanzado, y la importancia que revisten en lo que respecta a su dinámica sólo es comparable con la importancia de la innovación tecnológica.

Si nos concentramos en lo esencial, comprobamos que el capitalismo en su etapa avanzada se caracteriza por el creciente uso y producción de riqueza, ya sean bienes o conocimientos. Esta penetración progresiva del capital en los intersticios sociales es la razón de ser de la difusión de la racionalidad formal, fenómeno característico de nuestra civilización.

La evolución de los criterios de racionalidad en la estructuración de las formas sociales puede analizarse desde tres ángulos. En primer lugar, desde el punto de vista de la introducción y la difusión de nuevos procesos productivos, que realzan la eficacia del trabajo humano o crean productos que amplían la gama de necesidades de los

---

* Primera Conferencia Raúl Prebisch, realizada con motivo del centenario de su natalicio, agosto 27 de 2001.

** Economista, ex funcionario de la Cepal, creador de la Superintendencia de Desarrollo de Brasil, dos veces Ministro en ese país.

consumidores. En todo caso, para que el nuevo capital dé frutos es imprescindible que se encauce a través de una demanda solvente.

El fenómeno también podría observarse desde el punto de vista de los cambios sociales derivados de las nuevas formas de organización de la producción. La producción industrial trae aparejado el proceso de urbanización y el establecimiento del régimen salarial; éstos imponen nuevas condiciones de vida a la masa trabajadora, que suponen, a la vez, mejoras reales e inestabilidad. Se produce entonces un cambio cualitativo de las estructuras sociales consistente en el surgimiento de organizaciones de trabajadores, concretamente de sindicatos. Con esto, el ejercicio del poder pasa a convertirse en un objeto de disputa entre las fuerzas sociales.

El tercer punto de vista pone en evidencia la creciente complejidad de las formas de convivencia social a las que da lugar la toma de conciencia de los intereses específicos de los distintos grupos y clases sociales. En este ambiente conflictivo surge el Estado nacional moderno, fruto de la evolución del poder fundado en la riqueza. La característica más destacada de la sociedad moderna es la capacidad del Estado de actuar como mediador en casos de conflicto y de conciliar intereses aparentemente irreconciliables. Cuanto más amplia es el área de conflictos sociales arbitrados por el Estado, mayor es el dinamismo de una sociedad.

Por consiguiente, lo que distingue a la sociedad industrial moderna es su extraordinario dinamismo, derivado de la capacidad de mediación de conflictos sociales.

Sin lugar a dudas, la conquista de mercados externos fue un factor determinante del desarrollo inicial del capitalismo industrial. Pero lo que dio impulso a las economías capitalistas en la etapa posterior de propagación del proceso de industrialización a escala mundial fue el crecimiento de los mercados nacionales protegidos.

Desde todo punto de vista, la economía industrial capitalista parece estar destinada a la inestabilidad, debido a que su extraordinario dinamismo se sustenta en la capacidad de innovación tecnológica, que también se traduce en una contracción de la demanda. El mercado crece impulsado por las fuerzas sociales que, aparentemente, se contraponen a los intereses del capital. En resumen, el reconocido dinamismo de esta economía proviene de la interacción de fuerzas que representan intereses aparentemente contradictorios.

Por tanto, las mismas fuerzas que hicieron posible el dinamismo capitalista son las que provocan la inestabilidad característica de la civilización industrial, que se va acentuando cada vez más hasta culminar en la gran crisis de los años treinta del siglo pasado. La tendencia crónica a la insuficiencia de la demanda ha sido la causante del comportamiento cíclico de las economías industriales en el pasado, como también la agresiva competencia por los mercados externos. Esa disputa dio origen a grandes conflictos armados y a carreras armamentistas que alcanzaron su mayor intensidad en ese carnaval de la irracionalidad conocido como "la guerra fría".

La tendencia a la insuficiencia de la demanda, definida por los economistas clásicos como "infraconsumo", es la causante de varios problemas surgidos en la evolu-

ción del capitalismo industrial. El desempleo crónico no sólo condujo a la búsqueda desesperada de mercados externos; en muchas comunidades también dio origen a un espíritu solidario gatillador de los movimientos sociales que se manifestaron como lucha de grupos y de clases.

Esos movimientos sociales, que adquieren un gran ímpetu en la segunda mitad del siglo XIX, contribuyeron a la aparición del poder sindical, elemento muy importante del desarrollo institucional del capitalismo industrial. La participación activa de los trabajadores organizados en la sociedad civil contemporánea ha traído aparejada una profunda transformación del poder del Estado. El control macroeconómico de la demanda se convertiría en una de las conquistas de la revolución keynesiana. El desarrollo de la capacidad productiva ya no conduciría obligatoriamente a mercados insuficientes ni incrementaría en forma compulsiva los gastos militares, que pueden considerarse un mercado artificial. Gracias a la intervención de las fuerzas sociales organizadas, tanto los salarios como el gasto público social han tendido a crecer.

Lo cierto es que, en la segunda mitad del siglo XX, la evolución de la economía capitalista parecería apuntar a una etapa superior de desarrollo en la que se darían simultáneamente una intensa utilización de la capacidad productiva, una reducción de las desigualdades sociales y un perfeccionamiento de los recursos humanos. En ese período, que fue definido como "glorioso" por un economista contemporáneo, los dos factores mencionados –el progreso técnico y las presiones sociales– actuaron en forma convergente. Pero no se puede dejar de reconocer que esta evolución estuvo vinculada a un clima de "paz armada", que justificó un notable incremento del gasto público. Y que también condujo a una influencia creciente del Estado y de los movimientos sociales, que acentuó los desequilibrios inflacionarios y exacerbó los conflictos sociales. La consecuente desarticulación de la estructura política es una de las causas de la implantación del poder hegemónico de las grandes empresas.

La promesa de cambio de rumbo del proceso histórico, anunciado junto con el fin de la guerra fría, se vio absolutamente frustrado. La antigua utopía de un futuro radiante bajo la hegemonía política de las masas trabajadoras, surgida en los comienzos de la ideología socialista, se hace realidad pero con un toque perverso, dado que favorece a las estructuras empresariales transnacionales. La forma original de dominación prevaleciente en los albores del capitalismo industrial resurge bajo el amparo de una estructura de poder internacional. Cada vez con más frecuencia, las empresas que dominan el proceso de creación de tecnología actúan fuera del marco de control de los poderes nacionales.

La existencia de empresas de alcance mundial es el cambio más importante que se ha dado en la evolución del sistema capitalista, puesto que relega a una posición subalterna a las fuerzas sociales en ascenso y modifica drásticamente el papel del Estado nacional. En esta nueva etapa, el desarrollo tecnológico, que es la fuente más

importante de poder, se vincula de preferencia a actividades ligadas a la informática y las comunicaciones, a través de las cuales se procura reducir las brechas existentes y dotar de mayor eficacia a las estructuras de dominación. Por tanto, la concentración del poder aparece como un proceso de primordial relevancia.

En el contexto de la globalización de segmentos cada vez más amplios de la estructura económica, la transnacionalización de las empresas trae aparejada una atrofia de las funciones del Estado, que obliga a una profunda transformación de las estructuras tradicionales de poder. Es natural preguntarse, entonces, qué características tendrán las instituciones políticas que surjan en un mundo de Estados nacionales sin soberanía.

La época en que vivimos se conocerá como la era de los conflictos, de las conquistas sociales y de las confrontaciones ideológicas. Y también como la época en que se previó la declinación del rol del individuo en la historia. La creencia en la idea de *progreso,* legada por la Ilustración, se va desdibujando.

Los extraordinarios adelantos de la biotecnología también exigen un reexamen a fondo de las relaciones entre fines y medios en el campo del desarrollo científico, dado que sus repercusiones en el mundo real son cada vez más imprevisibles. En este ámbito destacan la clonación de células animales y la clonación futura de seres humanos. Estas actividades absorben un enorme volumen de recursos, aunque el avance de las ciencias naturales, que tanto ha beneficiado a la humanidad, actualmente pone en peligro su supervivencia. Este fenómeno reproduce en forma solapada el mito de las espectaculares conquistas de la física nuclear, cuyo resultado es el peligro de destrucción a una escala sin precedentes.

La mayor conquista de nuestra generación fue el impulso dado al desarrollo de instituciones, entre otras las Naciones Unidas, dedicadas a la ardua tarea de consolidar la solidaridad entre los seres humanos, de la que depende la supervivencia de nuestra civilización.

# IV. Raúl Prebisch y la realidad contemporánea

*Ricardo Lagos Escobar**

Nos alegra mucho que se haga este seminario, porque con frecuencia se habla en contra de la creciente uniformidad de los análisis económicos y sociales, pero eso no tiene más antídoto que el trabajo: la reflexión sistemática en torno a los problemas de nuestras sociedades. Sabemos que la teoría del desarrollo tiene que considerar las diferencias que existen en las sociedades objeto de su estudio. ¿Y quién, sino nosotros mismos, debería aportar a ese trabajo?

Debemos establecer nuestra especificidad; cavar nuestra verdad como quien cava un pozo: llegar más hondo para tener agua. Y debemos llegar a políticas públicas específicas, que hagan una diferencia con la realidad. Aquí no estamos sólo para administrar, y creo que ninguno de los gobernantes actuales fue elegido para administrar. Fue elegido para introducir reformas profundas en nuestras sociedades.

Y por eso es tan bueno que este seminario sea un homenaje a don Raúl Prebisch. Primero, porque él fue un gran latinoamericano.

Si se mira hacia el pasado de América Latina, parece claro que fueron relativamente escasas las figuras que trascendieron los márgenes nacionales en el campo de las ciencias sociales. Es cierto que desbordaron esos límites figuras como Vasconcelos, Sarmiento, Rodó, Mariátegui, Haya de la Torre, Martí y varios otros. Pero fueron pocos y no gravitaron muy significativamente en el gran espacio latinoamericano.

Y es aquí, en esta Comisión, donde llega Raúl Prebisch. Y Prebisch fue fundamental para dar carne y contenido a esta Comisión, que surge con el propósito de pensar una visión del desarrollo desde la región.

Por eso, como nos dice Aníbal Pinto, la asociación entre Prebisch y la Cepal "representó un cambio trascendental en lo que se refiere a ciencias sociales. Desde su nacimiento y a compás de su propio desarrollo y, más aún, de su proyección por todo el espacio latinoamericano, comienzan a aflorar y a madurar economistas y profesionales afines que, a la vez que inician o renuevan la comprensión de sus

---

* Intervención de S.E. el Presidente de la República de Chile en el Seminario.

propios países, van acrecentando su conocimiento de América Latina y de su colocación internacional. Y lo que no es menos importante: empiezan a conocerse entre sí y a compartir sus ideas, inquietudes y diferentes posturas políticas. En definitiva, la latinoamericanización promovida por la institución y sus pioneros creó un panorama regional radicalmente nuevo en esos vitales aspectos".

En este párrafo de Aníbal Pinto está perfectamente definida la relación peculiar entre una persona, Prebisch, y la institución que fue esencial para moldear, exponer y diseminar su pensamiento.

Y segundo, porque don Raúl era un hombre de acción, como señalara Celso Furtado. Por eso él estaría contento de un seminario que se oriente hacia las políticas públicas.

Prebisch fue el primero que avizoró lo que hoy está tan de moda, la globalización. La avizoró de una manera distinta, en la relación centro-periferia. Y en la relación centro-perifera, era a través del comercio como se generaba la vinculación esencial en la tesis de los términos de intercambio, planteada en su artículo germinal de 1948, y que dio origen al *Estudio económico de América Latina* publicado por la Cepal en 1949 y que con justicia ha sido llamado el "manifiesto latinoamericano".

Es allí donde Prebisch plantea que este tipo de intercambio reproduce una relación centro-periferia, la que a su vez plantea dificultades específicas a la periferia para desarrollarse.

En una segunda etapa, durante 10 o 12 años Prebisch deja la Cepal y crea el Ilpes, desde donde plantea la necesidad de planificar el desarrollo de la región.

Y la tercera etapa, yo creo que nos muestra una dimensión distinta de Prebisch, la del mundo que viene. Porque cuando Prebisch decide mantenerse vinculado al sistema de Naciones Unidas y crea la Conferencia de Comercio y Desarrollo, la Unctad, en Ginebra, lo que está planteando, en definitiva, es si es posible que en esta relación centro-periferia, o si se quiere, en un mundo que avanza hacia la globalización del comercio, se puede establecer una mutación en la relación comercial entre los distintos tipos de economías y países.

Latinoamérica no fue capaz de estar a la altura del pensamiento y las orientaciones para la acción que nos entregara Prebisch. Y América Latina llega tarde a este mundo global que avizoró Prebisch.

- La integración de América Latina pudo darnos un impulso del que carecimos, mientras otros se integraban
- La diversificación de nuestras estructuras productivas hubiera permitido un modelo en el que tanto el mercado regional como el mundial fueran importantes, sin falsas dicotomías
- Un mayor cambio técnico hubiera reducido nuestra heterogeneidad estructural
- Tener un programa común y hablar con más fuerza en los foros internacionales habría potenciado un perfil que con frecuencia se nos desdibuja.

Y quisiera decir que lo que hemos visto recientemente en reuniones del Grupo de Río ha sido, tal vez, un esfuerzo de tratar de acercarse al pensamiento de Prebisch. Porque así como entendemos que el mundo de Prebisch es el mundo ordenado por los acuerdos de Bretton Woods, también entendemos que en los inicios, o en los albores de este nuevo siglo, el desarrollo del comercio y las finanzas internacionales ha superado a las instituciones allí establecidas.

Y, por tanto, es necesario mejorar la globalización, pero reconozcamos que América Latina lo plantea con un poder negociador infinitamente menor que en el pasado. En Bretton Woods participaron menos de 50 países; 20 eran de América Latina. Hoy, cuando queremos mejorar las reglas internacionales y avanzar hacia un libre comercio, la nueva Ronda de Qatar pasa a ser esencial. Pero ¿cómo planteamos los temas del comercio cuando, según la Organización Mundial del Comercio, hay países que gastan mil millones de dólares por día para subsidiar productos agrícolas? O ¿cómo podemos hacer para tener un comercio más libre cuando hay legislación *antidumping* que en el fondo es una nueva forma de proteccionismo?

Y respecto de estos temas, si no tenemos la capacidad de opinar juntos, difícilmente seremos escuchados. Debemos trabajar, debemos tener una posición común también sobre el gasto militar, el sida, las comunicaciones, la biogenética. O sobre nuestra cultura, o nuestra política en la lucha para profundizar nuestro sistema democrático. Eso es lo que esperan nuestros pueblos porque, en definitiva, una civilización se asienta no tanto en lo que suministra a las personas como en lo que les exige.

Quiero creer que nos hemos acercado a esto hace unos días, en la XV Reunión del Grupo de Río. Y creo que aquí tenemos un amplio espacio, y donde me parece que un seminario como éste es tan importante para plantearnos lo que son los desafíos de este nuevo siglo. Por eso, quisiera darles la bienvenida y desearles éxito en los trabajos que se van a realizar.

Y lo hago en nombre de Chile, de mi país, del que muchas veces se ha dicho que es una suerte de isla, ya que nos rodean mares, desiertos y cordilleras. Pero todas nuestras soledades están imantadas por la pertenencia a un espacio común, que es la región. Compartimos un corazón latinoamericano y, al igual que todos, queremos trabajar por el desarrollo de la región.

Esta región por la cual trabajó intensamente Prebisch, que entendió que tenía que haber una teoría detrás de la acción, pero que la teoría sin acción difícilmente conducía a cambiar el mundo. Y una acción que no tiene un pensamiento profundo detrás, es tal vez pasar de coyuntura en coyuntura, pero no tener claro a dónde queremos llevar la nave del Estado.

Por eso me parece tan importante entender el mundo; ser verdaderamente contemporáneos. Y creo que Prebisch estaría orgulloso que, como una forma de recordarlo, estemos aquí en ésta, su casa, pensando en los desafíos que tenemos, a partir tal vez de las mismas visiones de dónde queremos llegar, pero con instru-

mentos y herramientas distintos, porque desde el trabajo de 1948 y el Estudio Económico de 1949, a la América Latina del año 2001, ha corrido mucha agua bajo los puentes.

Para ponerse al día hay que construir un puente nuevo sobre esta nueva agua, sobre este río distinto. Y este seminario puede ser muy importante para ello.

# V. Tres grandes vertientes del pensamiento de Prebisch*

*Enrique V. Iglesias*

Agradezco a mi estimado amigo José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la Cepal, por la invitación a participar en este encuentro, con que culmina la serie de actos realizados este año en conmemoración del centenario del natalicio de Raúl Prebisch. Estos actos fueron celebrados en Buenos Aires, Washington, D.C. y en Santiago de Chile, siendo en esta ciudad particularmente significativos, por el hecho de realizarse en la Cepal, que era su "casa". Quiero además felicitarlo por haber culminado este conjunto de eventos con un seminario considerando un temario tan importante, como es el pensamiento sobre el desarrollo económico y social en los albores del nuevo siglo. Creo que es justo y estimulante hacer esta discusión a la luz del recuerdo del legado de Raúl Prebisch. Como el presidente Ricardo Lagos decía, Prebisch fue la figura más influyente del pensamiento económico y social de América Latina en el último siglo.

En esta Casa, los que fuimos sus alumnos y amigos podemos recordar las distintas facetas del pensamiento de Prebisch. Recordamos al economista, al docente, al conductor económico en períodos tan difíciles como los que vivió América Latina, y particularmente Argentina, en los años treinta. Recordamos a ese actor internacional a que hacía referencia el presidente Lagos, que tuvo una influencia notable a nivel internacional, particularmente a través de las Naciones Unidas, fundamentalmente por vía de la Cepal y de la Unctad que fueron sus dos grandes creaciones. Y por supuesto también podemos recordar al amigo. Muchos de los que estamos aquí nos beneficiamos de su amistad.

En este acto conmemorativo, quisiera simplemente referirme a un ángulo particular de su legado intelectual, cual es su renovada vigencia en el momento actual que viven la región y el mundo, en esa larga y fatigosa, a veces frustrante, lucha de tantas décadas por vencer el subdesarrollo. Yo diría que el pensamiento de Prebisch mantiene una relevancia notable frente a numerosos problemas que estamos viviendo en

---

* Intervención del Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y del Directorio Ejecutivo de la Corporación Interamericana de Inversiones en el Seminario.

estos días. Éstos son aspectos examinados en este seminario por distinguidas personalidades, tanto académicas como encargadas de la política.

Yo propondría examinar tres de las grandes vertientes del pensamiento de Prebisch. Primero, su permanente actitud contestataria de las interpretaciones convencionales de la realidad que le tocó vivir, y de la capacidad interpretativa de las teorías vigentes. Prebisch fue un crítico certero de la irrelevancia del pensamiento convencional. Segundo, su búsqueda constante de ideas fuerza, que se acumularon en el transcurso del tiempo. Yo tengo mis dudas de que ellas hayan constituido una teoría como tal, pero sí considero que ellas fueron un conjunto de ideas hilvanadas a través de un hilo conductor coherente, que en este momento podría ser llamado un paradigma. Y, en tercer lugar, la presencia subyacente en el pensamiento de Prebisch de ciertas utopías, que estuvieron presentes a lo largo y ancho de su acción, como pensador, como observador y como hombre de las Naciones Unidas. Yo creo que esta trilogía: cuestionar, buscar ideas fuerza y alimentar utopías relevantes en el accionar económico y social, son elementos que deberían ser recordados en este seminario.

Prebisch fue un iconoclasta que formó parte de aquella generación de hombres pioneros en el campo del desarrollo económico y social, junto a Singer, Rosenstein-Rodan, Mahalanobis y Nurkse, entre otros. Ellos partieron del análisis de la realidad del mundo de la posguerra y de la crisis de los años treinta. Todos ellos compartieron una gran insatisfacción con la capacidad de la teoría neoliberal para interpretar el fenómeno del subdesarrollo y sus raíces, como ayer lo puntualizó Celso Furtado. Ese cuestionamiento no fue solamente el producto de una intelectualidad rebelde. En el caso de Prebisch fue mucho más el producto de un análisis sereno, de una experiencia muy rica que él vivió en los años treinta y que fueron la clave de muchos de sus pensamientos sobre el ciclo económico internacional, además de algunas de sus grandes ideas fuerza del futuro, como la del centro-periferia y, yo diría, de una lectura muy prolija del pensamiento keynesiano, que tuvo en Prebisch una influencia marcada.

Yo recuerdo esa actitud iconoclasta de Prebisch en los largos años que estuve junto a él en esta Casa y en Washington, D.C. Recuerdo una frase que él repetía cuando preparaba el informe *Transformación y desarrollo en el año 1970*: "no lean tanto, observen la realidad y piensen". Él decía eso en un tono un poco en broma y un poco en serio, pero en el fondo transmitía un mensaje muy interesante. Yo creo que esta mezcla de ideas y praxis es lo que dio al pensamiento de Prebisch ese carácter de iconoclasta. En esta Casa ello lo convirtió en un interlocutor agudo, penetrante y en un hombre que constantemente sugería ideas y extraía ideas de la gente de cualquier edad, no solamente de aquellos que estaban en los niveles directivos de la Institución, sino que él iba directamente a las generaciones jóvenes con las cuales mantenía un diálogo permanente. Éste fue el primer rasgo importante, ese cuestionamiento de la realidad y de las teorías que interpretan la realidad en un momento determinado. Ése es un rasgo muy importante del legado de Prebisch.

En segundo lugar, Prebisch fue además un permanente creador de ideas fuerza, que parten con el informe de la Cepal de 1949, que el presidente Lagos recordó. Ideas fuerza, todas de un enorme vigor para inspirar tanto la crítica profunda como la adhesión. Yo creo que las ideas centro-periferia, que son tan relevantes en el momento actual de la globalización, con sus componentes tan debatidos como son los términos del intercambio; la distribución desigual de los frutos del crecimiento y del acceso a la tecnología; las ideas de la industrialización sustitutiva; el concepto de la pugna distributiva y la absorción espuria de la mano de obra, tenían todas una característica muy particular, la de encapsular en frases breves, en un castellano estupendo, conceptos muy ricos de su pensamiento. La programación económica por el Estado, la racionalización de la acción del Estado que comienza, como Furtado lo recordaba ayer, con sus primeros escritos, dominó el pensamiento de esta Casa en los años cincuenta. Y éstos fueron paradigmas que tuvieron plena vigencia en el debate de esta Casa y en toda América Latina, y que el amigo Dani Rodrik lo recordaba en un artículo publicado en 1997. Rodrik reconocía que hubo períodos de acción en América Latina que fueron muy ricos en crecimiento económico y avances sociales. Debemos recordar que en las décadas de los cincuenta a los setenta América Latina registró un crecimiento sostenido y elevado, el más rápido de su historia. Esas ideas fuerza fueron cuestionadas fuertemente por la ortodoxia convencional. Ellas fueron cuestionadas también por su aplicación imperfecta. Creo que es en torno a eso, que vale la pena reflexionar cuando uno mira el papel de esas ideas fuerza.

La tercera dimensión subyacente en el pensamiento de Prebisch fue la de las utopías relevantes que dominaron su pensamiento a lo largo de las tantas décadas de su fecunda vida intelectual. Y entre esas utopías relevantes yo mencionaría la idea de la integración que Prebisch tuvo y que impulsó con un vigor muy fuerte. Se olvida que su idea de la integración precede, incluso, a la creación de la Comunidad Económica Europea en marzo de 1957. Otra utopía relevante de Prebisch es la revisión del orden económico internacional que él impulsó mediante su labor en la Unctad. Yo creo que esas fueron grandes utopías realistas; digo utopías realistas porque ellas formaron parte del ideario de América Latina, y fueron generando la personalidad de la región. Furtado afirmó que Prebisch había inventado América Latina.

Recuerdo una reunión efectuada en esta misma sala que contó con la participación de Prebisch, José Medina Echavarría, Osvaldo Sunkel y Aníbal Pinto, en la cual se discutió el papel de las utopías en el pensamiento económico. En el pensamiento de Prebisch las utopías relevantes cumplen un papel importante en cuanto ellas impulsan la acción, los valores, los compromisos del hombre público y del intelectual. Como el presidente Lagos lo señalaba en este seminario, al analizar los desafíos de la teoría del desarrollo en los inicios de este nuevo siglo deberían examinarse estos tres puntos, que sin duda contribuirían a un debate fértil del tema. Primero, la idea del cuestionamiento de la realidad, cuando hoy estamos como lo estuvo aquella genera-

ción de fines del decenio de los cuarenta, en un cuestionamiento de la realidad que parte primero de un análisis sereno de ella. Las reformas impulsadas por el retorno de la ortodoxia a fines de los años 1980 incluyeron la revalorización del mercado, la apertura a la economía internacional, la estabilidad macroeconómica, la reforma del Estado. Todo eso que formó parte del credo de los últimos años ha tenido logros que no se deben desconocer, pero ha tenido también enormes déficit que hoy afloran con más fuerza que en años recientes, cuando el mundo ha entrado a una situación económica difícil, de un crecimiento lento, o quizá de una verdadera recesión. El cuestionar y analizar serenamente qué se ha hecho, qué se logró y qué faltó, así como las grandes vulnerabilidades surgidas, son parte del debate actual de América Latina.

Yo creo que ésta es una situación que se corresponde con el cuestionamiento de Prebisch. Debemos analizar las nuevas vulnerabilidades generadas por las imperfecciones del proceso de reforma y la globalización de los mercados. Ya no es solamente la dependencia de las exportaciones de materias primas subvaluadas, sino también de la inversión extranjera que ha sido muy activa en los últimos años y de las modalidades de nuevo cuño de las crisis financieras internacionales. Todo esto nos impone la necesidad de repensar dónde estamos, qué se hizo, qué se hizo mal y qué no se hizo. Ése es el punto de partida del análisis de la realidad que debemos hacer, además de examinar los factores de inestabilidad que siguen entorpeciendo el crecimiento de la región, que generan nuevas formas de dependencia internacional frente a nuevas formas de crisis, como la que estamos viviendo en estos momentos. Un examen sereno de lo hecho, los logros y los vacíos es uno de los temas importantes de este seminario.

En segundo lugar, y muy vinculado con lo anterior, el papel del Estado es otro tema fundamental, que sigue siendo un aspecto controversial sobre el cual cabe discurrir. Sus definiciones han sido objeto de aproximaciones pendulares. En este tema hemos ido de un lado a otro, y es algo sobre lo que debemos reflexionar. Éstas son ideas fuerza incorporadas en el accionar de América Latina: el papel del mercado, el tipo de inserción internacional, qué forma de integración económica en América Latina. Todo esto es tema del análisis que nos corresponde realizar ahora.

Por último, yo diría que debemos replantear el tema de las utopías en el accionar político e intelectual de la América Latina. Yo creo que a este respecto es oportuno hacer una revalorización del pensamiento de Prebisch, como se ha venido haciendo muy bien en algunos de los grandes centros académicos en los últimos 20 años. Debemos revalorizar algunos de los instrumentos de política que sirvan al desarrollo futuro de esta región. El tema de la integración, por ejemplo, que ha sido uno de los grandes credos de esta Casa en los últimos 40 años, es otro aspecto fundamental sobre el que debemos reflexionar, especialmente ahora cuando América Latina enfrenta este mundo lleno de dificultades. Estamos entrando en un túnel difícil, en donde ignoramos cómo van a terminar las cosas. Es un momento en que añoramos a

Prebisch y a los hombres que lo acompañaron, inclusive los líderes políticos que supieron valorizar el papel de la integración. En América Latina éste es uno de los temas más importantes sobre los cuales debemos trabajar, como una utopía viable, a partir de la cual poder insertarla en la economía internacional, con negociaciones con el resto del mundo en una nueva ronda de liberalización comercial, o también en la negociación con los Estados Unidos y Canadá, con Europa y con el mundo asiático. En segundo término, más allá de la utopía que Prebisch limitó al tema comercial, porque era el relacionamiento más vigente en aquel momento, hoy más que nunca nos debe preocupar la constitución de un orden internacional, renovado, revitalizado, basado en los principios de solidaridad, que desgraciadamente se han vuelto bastante esquivos. En este ámbito se deben reexaminar el orden comercial y la nueva arquitectura financiera internacional, que sobre la base de la solidaridad entre las naciones permita hacer frente a los grandes megaproblemas que hoy afectan a la humanidad. Esto implica un enfoque valórico completamente distinto en la forma de aproximarse al entorno internacional.

Yo creo que estas tres dimensiones –cuestionamiento, ideas fuerza y utopías relevantes– forman parte de una agenda importante que debiéramos incorporar en un pensamiento crítico. América Latina requiere hoy más que nunca un pensamiento fresco, renovado, que nos permita enfrentar esas nuevas realidades, que tienen activos y pasivos.

Quiero terminar con una cita de Keynes, cuya vinculación con Prebisch ya señalé. Alex Cairncross, uno de los discípulos de Keynes, y Geoffrey Crowther, editor del *The Economist*, escribieron en ocasión de un obituario de Keynes en 1946 algo que bien podríamos recordar en este momento los que fuimos alumnos y amigos de Prebisch:

> "Debe dejarse a la posteridad que juzgue cuán gran hombre fue Keynes, pero lo que la posteridad nunca sabrá es el encanto del hombre, el brillo excepcional de su conversación, la rapidez de su intuición, su permanente generosidad y su incansable devoción por el interés público".

Yo creo que hoy podríamos aplicar perfectamente esos conceptos en recuerdo de la gran figura de Prebisch que conmemoramos en este encuentro.

# VI. La globalización de Raúl Prebisch

*Rubens Ricupero**

> "Yo tuve... que comenzar mi vida activa de economista bajo la gran depresión mundial y ahora, ya muy tarde en mi vida, estoy presenciando otra crisis del capitalismo. Entre estos dos extremos ¿qué ha sucedido? Los países desarrollados han tenido un período de larga bonanza, de extraordinarias tasas de crecimiento, como no se habían dado antes en la historia del capitalismo. Y, sin duda alguna, nuestros países en desarrollo pudieron aventajarse de esas tasas extraordinarias de crecimiento de los centros e iniciar exportaciones industriales, algunos de ellos con bastante éxito. Eso fue un dato positivo acompañado de consecuencias muy negativas".

Estas palabras fueron pronunciadas por Raúl Prebisch en Ginebra, el 6 de julio de 1982, en la primera de la serie de conferencias instituidas por la Unctad en su honor y que llevan su nombre. Pocos meses después, los problemas del centro desencadenarían la crisis de la deuda externa de América Latina.

Si estuviera hoy entre nosotros, Prebisch tendría que agregar otra crisis mundial a las que fuera testigo y actor en su larga trayectoria y esta última, con dolorosas consecuencias para su país natal. Habiendo empezado su vida profesional en la gran depresión, seguida por la experiencia de la Segunda Guerra Mundial, habría de morir antes que América Latina lograra salir de la crisis de la deuda y de la década perdida. En ese sentido, su vida ha sido la de un intelectual y hombre de acción que vivió intensamente el siglo de la incertidumbre y de las crisis.

Quizá, por ello yo titularía mi intervención "la globalización de Raúl Prebisch", si no fuera pretencioso dar nombre a unos comentarios de circunstancia. Utilizo la expresión globalización en un doble sentido. Primero, para explicar el rumbo del itinerario personal e intelectual de Prebisch hacia una creciente universalización: desde la Argentina hacia América Latina y desde ésta al conjunto del sistema de la "economía-mundo". Segundo, para sugerir que una de las mejores maneras de recordar a este gran latinoamericano es intentar imaginar cómo sería la globalización si

---

* Secretario General de la Unctad.

fuera diseñada y deseada por él y no tuviera las características que generan y provocan el creciente movimiento popular de contestación, cuya más reciente manifestación se ha visto en Génova.

Como trayectoria personal, es fácil constatar que la globalización era el destino natural de un pensamiento y de una acción que se han enfrentado con la realidad de Argentina, el país latinoamericano probablemente más integrado en la división internacional del trabajo producto de la primera gran globalización de 1880-1920, del que más beneficios había sacado y que, sin embargo y quizá por esa misma razón, sería el país que más dura y perdurablemente se vio afectado por su colapso.

Era lógico y natural que, después de ver cómo su confianza en las doctrinas económicas neoclásicas se desvanecía en contacto diario con la compleja realidad de la Gran Depresión, el ex director del Banco Central se sintiera atraído por la problemática del desarrollo latinoamericano del que Argentina era un importante eslabón. Como otros pensadores antes que él –y aquí me permito hacer una referencia al gran marxista brasileño Caio Prado Júnior–, pronto se dio cuenta de que los problemas vividos por su país y por los demás países del continente tenían mucho que ver con el tipo de inserción de nuestros países en la economía mundial, tipo de inserción heredada muchas veces del pasado colonial y reforzada tras la independencia.

Como indica la experiencia argentina, lo que cuenta en el caso de la integración no es el grado, la intensidad o la cantidad de inserción, sino su calidad. Si se me permite hablar de mi país, recordaré que Brasil, que tomó su nombre de una materia prima, de una mercancía que dominó su primer ciclo económico, ha estado durante 350 años perfectamente integrado en el sistema mundial del comercio. En efecto, ¿qué integración al comercio mundial podría ser más perfecta y completa que la de una economía que exportaba casi la totalidad de su azúcar y de su café? Pero ese mismo proceso, a la vez que nos integraba al mundo, nos desintegraba internamente, ya que se basaba en la combinación de la esclavitud y del latifundio, el sistema de plantación.

Ejemplos de ese tipo llevaron a Prebisch a elaborar los elementos articulados de una original teoría del desarrollo: de la dicotomía centro-periferia a la necesidad de la industrialización y de la incorporación del progreso tecnológico. Su teoría es contemporánea a la de Fernand Braudel, la otra gran construcción teórica que ha intentado comprender la historia de la "economía-mundo" en su totalidad y en su evolución a lo largo de ciclos seculares.

De la misma manera que el historiador francés, el economista argentino nunca permitió que la contemplación de los árboles le impidiera discernir el bosque y siempre se interesó de preferencia por las tendencias de largo plazo, más que por los acontecimientos aislados del instante. Braudel comparó una vez los acontecimientos a las luciérnagas de la noche tropical brasileña: brillan pero no sirven para iluminar el camino. Prebisch tenía igualmente esa exigencia de la totalidad, de lo esencial y

de lo duradero. No es de sorprender por tanto que su reflexión sobre América Latina lo condujera ineludiblemente a aspirar a un escenario más amplio para allí desarrollar su acción una vez que su análisis sobre las condicionantes y limitaciones externas del desarrollo sugería que ninguna solución sería eficaz, si no se lograba alterar esas condiciones globales.

Así la aventura de la fundación de la Unctad aparece como una frustrada culminación de su trayectoria. Aventura magnífica y rica en esperanza, en una época en que la carga de utopía parecía hacer posible todos los sueños. No hay que olvidar que los años sesenta, o por lo menos su primera parte, coinciden en América Latina con el apogeo de un ciclo de expansión económica y democrática, con presidentes, en muchos países, reformistas y progresistas. Un primer ciclo de ilusión, de progreso económico y social, aparentemente irreversible, encarnado en iniciativas tales como la Alianza para el Progreso, la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la firma del primer tratado de Montevideo y la fundación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc). Son, al mismo tiempo, los años señeros del comienzo de la revolución cubana. En el plan espiritual, después de la renovación ecuménica de Juan XXIII, es cuando Pablo VI afirmara que "el desarrollo es el nuevo nombre de la paz".

Serán también los años de profundos cambios culturales, de la revolución estilística del *rock*, de la existencial en materia de comportamiento sexual, de la militancia feminista, de la contracultura, de las comunidades de *hippies* y de la resistencia a la presión ejercida sobre los individuos por la sociedad. Todo ello culminará en el movimiento de mayo de 1968, con la rebelión de los estudiantes, con eslogans como "Sea realista: exija lo imposible". Con el programa nacido de la convicción de que lo necesario era no solamente cambiar "de" vida (individual) sino cambiar "la" vida (colectiva); es decir, la naturaleza del contenido de una vida en sociedad.

El año 1964, año de la fundación de la Unctad, marca también la publicación en Estados Unidos de *El Hombre Unidimensional*, de Herbert Marcuse, el "ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada" que tanta influencia tendría sobre los estudiantes del 68. En esa sociedad cerrada descrita por Marcuse, donde el reduccionismo limita todas las dimensiones de la existencia humana a la productividad, el hombre corre el riesgo de perder toda su capacidad crítica de análisis y de negación, de selección y elección, la posibilidad de ser protagonista del "gran cuestionamiento". Los filósofos y científicos adoptan una actitud no crítica, de quietud y aceptación frente a lo que Emmanuel Mounier describió como el "desorden establecido". El pensamiento se limita a lo individual, y da razón a Hobbes al decir que "debemos preferir el presente, defenderlo y considerar que es lo mejor que existe". Suena familiar, estimados amigos, ¿les recuerda quizás el pensamiento único? Toda semejanza es más que una coincidencia.

Prebisch habrá de reaccionar rigurosamente en contra de todo eso y habrá de vivir entonces lo que el himno nacional brasileño llamaría un "sueño intenso": la esperan-

za de que los Estados, esos "monstruos fríos de egoísmos" de que hablaba de Gaulle aceptarían, en nombre de la interdependencia y del interés mutuo, negociar en un proceso formal un "nuevo orden económico internacional".

Anticipándose a los años de plomo de la década siguiente, los años sesenta fueron también los del enfrentamiento y la radicalización. Hace 40 años, la década se abría simbólicamente con la construcción del muro de Berlín, las crisis de Berlín y la de los misiles en Cuba, y se cerraría con la escalada de la guerra de Vietnam y la ofensiva del Têt. En los años intermedios se asistiría al golpe militar del 64 en Brasil, premonitorio del ciclo de las dictaduras militares en América Latina, la intervención en la República Dominicana, y los primordios de la guerrilla en Centroamérica, el golpe de los coroneles en Grecia, el golpe en Argelia, la sangrienta sucesión de Sukarno en Indonesia, la muerte emblemática de Ernesto "Che" Guevara en Bolivia. La vida internacional, que, como la social en general, es siempre mezcla de conflicto y cooperación, acentuó el primer elemento en desmedro del segundo. Como siempre acontece en tal caso, el poder volvió a jugar su papel central y decisivo y no era el interés del poder de entonces, como no lo es el de hoy, promover los cambios deseados por Prebisch.

Don Raúl volvió entonces a América Latina, el hogar –la fragua– de donde había partido, y vivió los últimos años de su vida en plena afirmación de la ofensiva neoconservadora de Reagan y Thatcher, el comienzo del triunfalismo del mercado y de la globalización, muriendo pocos años antes de la caída del muro de Berlín y del aparente fin no sólo de la historia sino de toda y cualquier alternativa al modelo de la sociedad cerrada, y el fin aparente, entre otras, de las teorías originales, no importadas del desarrollo. Es verdad que las ideas de Prebisch siguieron ganando influencia e inspirando en su versión auténtica a otros países y regiones –especialmente en Asia–, no perturbada por la práctica defectuosa de los gobiernos y sectores dirigentes latinoamericanos. Así como el cristianismo triunfó en Grecia y en Roma, no en la Palestina natal, o el budismo no encontraría en la India el mismo eco que en el Tíbet o en el Japón, la prédica de Prebisch –a favor de una industrialización competitiva dirigida hacia la exportación de manufacturas, de un dominio progresivo y creciente del progreso tecnológico y de su plena incorporación como elemento de adquisición de una competitividad cualitativa, de la responsabilidad primordial de cada país en el proceso de desarrollo nacional, de su disposición de aceptar sacrificios y disciplinas, de resistir al consumismo conspicuo de los ricos, de promover el ahorro interno, de redistribuir los beneficios, de combatir la pobreza, de apoyar decisivamente la educación– tuvo una recepción más fiel en las naciones asiáticas que en el escenario privilegiado de su acción. Como otros antes que él, tuvo Prebisch el destino reservado también a Celso Furtado, ejemplo inspirador de integridad y de coherencia ante quien me inclino con admiración y respeto, el de profeta mejor acogido en tierra ajena que en la propia.

La organización internacional del comercio con poderes supranacionales deseada por Prebisch vio finalmente la luz a mediados precisamente de los años noventa, y su fundación marca al mismo tiempo el punto más alto de la primera fase de esta última globalización y el comienzo de las crisis monetarias y financieras cuya frecuencia en aumento revelará a la globalización su carácter de mortalidad y vulnerabilidad, como todo lo que es producto de la cultura y de la historia del hombre. No es aún el sistema multilateral que quería Prebisch una vez que nació con el pecado original de su predecesor, el GATT, entre otros: la exclusión de sus disciplinas y protección de la agricultura, casi completamente, de los textiles y ropas, de los picos arancelarios sobre los productos dichos sensibles, el escalonamiento arancelario, la desigualdad del trato entre las subvenciones industriales y las agrícolas.

El esfuerzo por crear un sistema comercial más equilibrado habría de constituir una de las principales líneas de acción de Prebisch en la Unctad. A pesar de logros innegables como el establecimiento del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), los éxitos fueron magros en materia de trato especial que reconociese las diferencias de estructura económica entre países avanzados y en desarrollo, en la obtención de un mínimo de estabilidad para los precios de las materias primas y en la reducción sustancial del deterioro de los términos de intercambio, sólo por citar algunos de los objetivos de lo que se llamó en un momento la construcción de un nuevo orden económico internacional.

El nuevo orden de la globalización comienza a tomar forma; sin embargo, no se parece al soñado por Prebisch. Ese nuevo orden es en muchos aspectos su antípoda. Es precisamente contra ese tipo de orden económico globalizado que hoy asistimos a una reacción que se traduce no solamente en libros, ensayos, artículos y seminarios, sino que también y quizá principalmente se hace presente en las calles y plazas públicas de Seattle, Praga, Davos y Génova. Es interesante notar que ese movimiento de contestación intelectual y de acción directa es muy distinto en sus orígenes del que fue protagonizado por Prebisch a fines de los años cuarenta y cincuenta. En ese entonces, una parte apreciable de la crítica intelectual a la organización de la economía internacional de aquella época provenía de América Latina, básicamente inspirada en el pensamiento de Raúl Prebisch y de sus colaboradores. Hoy, en contraste, casi todo lo que se publica en materia de análisis crítico de la globalización tiene su origen en Inglaterra, Estados Unidos, Francia; es decir, en lo que don Raúl llamaría "los centros". ¿Se tratará posiblemente de una consecuencia de la experiencia más larga y directa que han tenido los países centrales con la globalización? No tengo una respuesta clara a tal interrogante; pero, sea cual fuere la explicación, no se puede ignorar que al menos parte considerable de los argumentos de equidad y justicia que animan a algunos de los sectores del movimiento antiglobalización tiene su origen en las ideas defendidas por Prebisch.

Frente a tal situación y al peligro del extremismo a que puede dar lugar, uno se pregunta si la obstrucción egoísta en escuchar a Prebisch en su hora no ha preparado el camino a los riesgos actuales de radicalización. En 1870, más de un siglo atrás, un gran estadista brasileño, el senador Nabuco de Araujo, decía en el Senado a propósito de la esclavitud: "Señores, este asunto es extremamente serio, es el problema más importante de la sociedad brasileña y sería peligroso dejarlo entregado a los azares de la suerte (...) Las cosas políticas dependen en primer lugar y sobre todo de saber aprovechar la oportunidad. Las reformas, aun pocas, valen mucho en la ocasión cierta; más tarde no satisfacen, incluso si son grandes".

Me gustaría terminar de la misma manera que he empezado, con las palabras de Prebisch. En aquella conferencia de 1982 en la Unctad, decía él sobre el efecto de la recesión en América Latina: "En aquellos años de la gran depresión comenzó en América Latina un fenómeno de emancipación intelectual que consistía en contemplar con sentido crítico las teorías de los centros. Y ello sin una actitud de arrogancia intelectual –esas teorías tienen gran valor–, sino dándose cuenta de que habría que estudiarlas con sentido crítico. Debo decir... que las Naciones Unidas han desempeñado un gran papel en ese examen crítico que nos llevó a esforzarnos por buscar nuestras propias vías del desarrollo –vías no imitativas–, a tratar de comprender esta realidad y responder a las exigencias económicas, sociales y morales del desarrollo –vías de la equidad".

Continuaba así el discurso: "Fuimos avanzando con enormes obstáculos, pero cuando vinieron esos grandes años de prosperidad y nos dejamos deslumbrar por los centros, ese esfuerzo de búsqueda de nuestros propios caminos quedó interrumpido". Casi proféticamente añade: "No solamente eso, sino que hubo un retorno en buena parte de América Latina a las teorías neoclásicas bajo cuya vigencia nos habíamos desarrollado antes de la gran depresión mundial, para responder a los intereses hegemónicos de los centros y de los grupos hegemónicos de la periferia, pero dejando al margen la gran masa de la población a la cual no había llegado sino en forma incipiente la industrialización".

Esas palabras conservan gran actualidad. Debemos buscar en ellas y en el ejemplo de integridad moral e intelectual que nos legara Raúl Prebisch la inspiración suficiente para proseguir hoy el camino que él comenzó a dilucidar.

# Primera Parte
# Historia

# 1. La perspectiva histórica y el pensamiento contemporáneo sobre el desarrollo: una reflexión desde América Latina*

*Rosemary Thorp***

Este artículo se inicia con una breve reflexión sobre la aplicación del análisis histórico en los estudios económicos contemporáneos sobre el desarrollo. El artículo se centra fundamentalmente en tres temas que actualmente son objeto de debate: la apertura, el crecimiento y la distribución, y los recursos naturales y el potencial de crecimiento. Después de llegar a la conclusión, negativa en cierto sentido, de que en años recientes la reflexión sobre el desarrollo no ha aprovechado, como podría, la experiencia histórica, en la segunda sección, la más extensa del artículo, se examinan los aportes que podrían proporcionar los estudios recientes sobre historia económica latinoamericana a los economistas especializados en desarrollo. En la tercera y última sección se reexaminan los debates en torno al desarrollo y se proponen posibles contribuciones del análisis histórico a estas áreas de controversia.

## 1. Los economistas contemporáneos y la historia

La mayor complejidad que ha ido adquiriendo la ciencia económica, tanto en términos metodológicos como cuantitativos, ha aumentado la dificultad para sacar provecho de la historia "real", es decir, a la comprensión académica profunda de la evolución histórica de algunos países con un enfoque holístico e interdisciplinario. El uso de técnicas cuantitativas exige múltiples observaciones, lo que, en vista de la limitada información disponible y de los métodos cada vez más sofisticados que se emplean para determinar las relaciones de causalidad, despierta la tentación de recurrir a análisis transversales o, en el mejor de los casos, a paneles de datos que cubren períodos limitados. Ninguna de estas alternativas es mala per se, aunque sí pueden ser aplicadas incorrectamente[1], pero relegan, por parte de los economistas, el uso de los estu-

---

* Este artículo se basa en el análisis presentado en Thorp (1998). La autora agradece al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la autorización para hacerlo. El BID financió el texto y la investigación originales, que sirvieron de base a las publicaciones mencionadas en la nota 8 y a su versión resumida.

** Profesora de Economía Latinoamericana en la Universidad de Oxford. Ha sido Directora del Latin American Centre en la Universidad de Oxford, donde enseña desde 1971.

1. En Ranis (1995) se emplea la expresión "expediciones de buceo econométrico comparado entre países" (1995).

dios históricos tradicionales a una posición marginal, dadas las limitaciones naturales de tiempo y energía, y la exigencia de la especialización.

Por tanto, muchos de los teóricos del desarrollo de hoy recurren a comparaciones de corte transversal para sacar conclusiones históricas. En los debates mencionados se encuentran excelentes ejemplos de esta tendencia, en cuanto a la relación entre crecimiento y distribución, apertura y crecimiento, y el potencial de crecimiento que ofrece una abundante dotación de recursos naturales. Con escasas excepciones[2], la evidencia citada proviene de análisis transversales o de bases de datos que abarcan períodos bastante limitados y, aunque se están realizando cada vez más esfuerzos por encontrar aproximaciones de factores cualitativos y no económicos, las exigencias metodológicas aún no responden a la sutil y delicada interacción de complejas relaciones intertemporales que se dan en la vida real. No es sorprendente entonces que, cuando se someten a un análisis de sensibilidad, muchas de las conclusiones sean poco robustas[3]. Aunque las investigaciones de este tipo son útiles y sugerentes, y sus aportes evolucionan constantemente junto con el perfeccionamiento de los datos y las técnicas que se emplean, siempre deberían complementarse y evaluarse frente a detallados de caso, que captan las características específicas de un país y la interacción entre la economía, la política, los factores sociales y las características estructurales de largo plazo.

Esta tendencia ha estado siempre presente en los estudios académicos provenientes de América Latina y en aquellos que se basan en el contexto latinoamericano. En primer término, el análisis del desarrollo económico con una perspectiva histórica fue muy fuerte en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. En esta tendencia identifico varias corrientes. La primera es una corriente a la que me da mucho gusto referirme en detalle, dado el propósito de este libro y el hecho de que es fruto, en gran medida, de la inspiración de la Cepal y, dentro de ella, de Raúl Prebisch. Los estudios estructuralistas clásicos, publicados por la Cepal en los años cincuenta y

---

2. Entre otros, Robert Bates, Richard Auty, Albert Fishlow y James Robinson, quienes estudian la situación de América Latina sobre la base de un detallado material histórico y, además, en el caso de los tres últimos, con largas series de datos comparativos entre países.

3. En cuanto a la literatura sobre apertura y crecimiento, en Edwards (1998) hay un intento por resolver los problemas vinculados a la robustez que, como se ha reconocido ampliamente, estaban presentes en la primera ronda de publicaciones sobre estos temas. En Rodrik y Rodríguez (1999) se demuestra que Edwards no consigue su propósito y se exponen críticas a dos trabajos clásicos, muy citados, en este campo: Dollar (1992) y Sachs y Warner (1995). En Levine y Renelt (1992) encontramos un examen general y un análisis de sensibilidad de varias hipótesis muy difundidas, mientras en la mayoría de las publicaciones recientes sobre crecimiento y distribución demuestran que el empleo de mejores datos y métodos que en el pasado no confirma la presunta existencia de una correlación negativa entre crecimiento y equidad (*véanse*, entre otros, Fishlow, 1995; Bourguignon, 1995; Bruno, Ravallion y Squire, 1998; Deininger y Squire, 1998, y Stewart, 2000). Las conclusiones más recientes, según las cuales hay una relación positiva entre ambos, son interesantes pero no dejan de ser débiles. Este tema se retoma en la última sección de este artículo.

sesenta, se basan en análisis históricos detallados del proceso de desarrollo en varios países, que dieron origen a la mayoría de los clásicos latinoamericanos de historia económica[4]. En segundo lugar, varios especialistas de otras regiones y sobre todo de Estados Unidos han hecho estudios similares inspirados por este grupo. Díaz Alejandro y Albert Fishlow fueron las figuras más destacadas en la década de 1960 y sus alumnos, junto a otros autores, desarrollaron una copiosa literatura en esa misma línea. En tercer lugar, otra de las figuras que inspiró a muchos representantes de estos dos grupos es Albert Hirschman, imposible de clasificar en ninguna categoría, cuya obra siempre ha reflejado un profundo interés en la historia. Sus primeros trabajos, en particular, incluyeron profundos estudios de caso de América Latina (el ejemplo más notable es *Journeys Towards Progress*).

De alguna manera, sin embargo, durante la crisis de los años ochenta y comienzos de los noventa se realizaron menos trabajos de esta índole. Muchos autores se vieron simplemente arrastrados por la urgencia de los problemas contemporáneos, y dejaron de lado su curiosidad histórica[5]. La infeliz historia intelectual de la corriente dependentista también puede haber contribuido a esta situación. André Gundar Frank, uno de los primeros exponentes de la teoría de la dependencia, fue tan crudo y tan sesgado en su uso del material histórico, que justificó fácilmente las críticas de los que se oponían a visiones del mundo de este tipo. Fue tal el eco que tuvo el concepto de "subdesarrollo" que las ideas dependentistas conquistaron muchos más seguidores que lo justificable a partir de la investigación histórica sistemática[6]. A todo esto se sumó el interés en los estudios cuantitativos, estimulado por el desarrollo de la econometría.

Un proyecto reciente de historia económica trató de cambiar esta situación y ésta parece ser una buena oportunidad para examinar sus aportes a la reflexión actual sobre el desarrollo[7].

Para el estudio se solicitaron contribuciones de más de 30 investigadores dedicados al análisis de distintos aspectos de la historia económica latinoamericana. El proyecto consistía fundamentalmente en dos investigaciones colectivas: un nuevo

---

4. Entre las primeras publicaciones sobre el tema destacan (por orden alfabético) las de Cardoso y Faletto, 1971; Cortés Conde y Hunt, 1985 (y sus colaboradores); Prebisch, 1950; Ferrer, 1963; Furtado, 1970; Pinto, 1964; Solís, 1963; Cariola y Sunkel 1982, Sunkel y Paz, 1970, y Urquidi, 1964.

5. Una notable excepción, que a la vez confirma en cierto modo la regla, es el caso del anterior Secretario Ejecutivo de la Cepal. Como ministro de dos gobiernos consecutivos en Colombia, José Antonio Ocampo siguió realizando estudios históricos con la ayuda de varios colaboradores excepcionales.

6. En Gootenberg (2001) se presenta una interesante reflexión sobre los motivos por los cuales la izquierda latinoamericana adopto estas ideas, en lugar de las ideas de Gerschenkron, aparentemente más adecuadas, y que tuvieron pocos seguidores en América Latina.

7. El estudio fue propuesto y patrocinado por Enrique Iglesias; sus conclusiones se han dado a conocer en una miniserie que consta de tres volúmenes (Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2000a, 2000b; Thorp, 2000) y un volumen general en el que se presenta también la base de datos.

análisis del período de mayor expansión del modelo económico basado en las exportaciones, comprendido entre fines del siglo XIX hasta 1929, y un estudio del período de la industrialización liderada por el Estado en la posguerra[8].

Dentro de la larga lista de resultados del proyecto, se pueden identificar varias conclusiones. En primer lugar, el examen de lo sucedido en el último siglo indicaría que la interacción entre política y economía es el factor de mayor incidencia en el crecimiento económico, más que la dotación de recursos o las condiciones geográficas, entre otros. De hecho, los determinantes próximos del crecimiento –la inversión, el ahorro y el progreso técnico– dependen de las relaciones que se dan en el ámbito de economía política. La gran variedad de experiencias en la región y su éxito relativo obedecen esencialmente a la interacción entre política y economía, y no a dones de Dios o del demonio, aunque los "dones" también son relevantes, a través de complejas relaciones con los demás factores.

En segundo término, y estrechamente vinculada con lo anterior, la capacidad de quienes formulan políticas para aprovechar, en mayor o menor medida, las posibilidades que ofrece un determinado modelo, en las circunstancias concretas de cada país, puede ser tan importante, o incluso más, que el modelo en cuestión.

En tercer lugar, y más importante aún, pese a las múltiples diferencias existentes en términos de economía política y crecimiento, los países presentan una situación muy similar en lo que respecta a la distribución del ingreso, con una gran excepción, la de Cuba, y otras excepciones menos marcadas de Costa Rica y Uruguay. El análisis histórico de América Latina muestra cuán profundamente arraigadas están la segmentación del mercado y la exclusión en la región, a tal punto que la desigualdad es, a su vez, un factor determinante de cada modelo.

El período de crecimiento liderado por las exportaciones demuestra la validez de los tres argumentos. El principal objetivo del estudio mencionado era determinar la trascendencia a largo plazo de la economía política de ese período, y sus consecuencias hasta fines de siglo. El análisis de la etapa de industrialización liderada por el Estado confirma y refuerza estas conclusiones. La imagen tradicional, según la cual la intervención del Estado es siempre inadecuada e ineficaz, debería sustituirse por una imagen más matizada, en la que se tome en cuenta que los diversos resultados son fruto de la economía política del período anterior. Esto explica en parte los diversos grados de ineficacia de las políticas, y la debilidad o ausencia de instituciones adecuadas. La desigualdad en materia de ingresos influyó en el modelo de industrialización mediante sustitución de importaciones y se vio influenciada por éste. Otra

8. El estudio consistía también en el desarrollo de una serie de datos sobre el siglo XX, elaborada por Pablo Astorga y Valpy Fitzgerald, y contenía una sección sobre indicadores de bienestar que estuvo a cargo de Shane y Barbara Hunt. En esta parte del proyecto participó también Andre Hofman, cuyas reconstrucciones de datos, publicadas en Hofman 2000, se incorporaron al trabajo.

conclusión es que este período tuvo muchos más efectos positivos de lo que se suele reconocer, por lo menos en algunos países. Nuevamente, los éxitos o fracasos relativos pueden analizarse desde una perspectiva histórica. Por último, aunque en el estudio se otorgó menos importancia al período más reciente, en las secciones siguientes esperamos poder demostrar la consistencia de los resultados de éste con las conclusiones del análisis histórico.

## 2. HISTORIA ECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XX

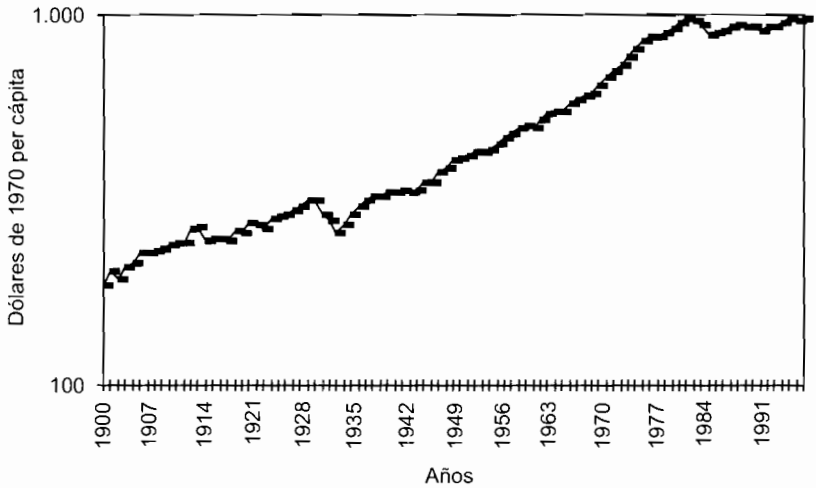
### a. Imagen panorámica de un siglo

En el año 2000 el ingreso per cápita en América Latina quintuplicaba el de 1900 (*véase* el gráfico 1.1). Sin embargo, el ingreso per cápita promedio de las economías más grandes representaba un 14% del de Estados Unidos en 1900 y un 13% en los años noventa. En comparación con el Norte de Europa, el ingreso regional aumentó a mediados de siglo, sólo para descender nuevamente[9]. La contribución del sector industrial aumentó del 5% al 20% del PIB, en tanto que la proporción del comercio mundial correspondiente al continente se redujo de 7% a 3% y, a fines del siglo, más de la mitad de las exportaciones seguían siendo productos primarios; entre otros café, petróleo, azúcar, mineral de hierro y cobre. La dependencia financiera se ha agudizado con el aumento de la deuda externa y América Latina siguió siendo vulnerable ante las perturbaciones provenientes del exterior.

Lo anterior tiene implícito un trasfondo de cambio institucional. En este caso, el concepto de "institución" se refiere tanto a las organizaciones que integran el poder judicial, los bancos centrales, los ministerios de planificación y las empresas, como a las reglas de juego imperantes, los derechos de propiedad entre otras, e incluso a las costumbres sociales, todos ellos elementos condicionantes del comportamiento y las reacciones. En la década de 1920 se produjeron importantes cambios institucionales: por primera vez en la historia, se crearon bancos centrales en prácticamente todos los países, en tanto que las aduanas y los organismos tributarios se transformaban. En los años cuarenta, cincuenta y sesenta, el cambio institucional más importante fue la creación de empresas públicas, bancos de desarrollo, institutos de desarrollo industrial de varios tipos y agencias de desarrollo agrícola, encargadas de fomentar

9. Según la información presentada por Maddison, a comienzos del siglo XX la relación con el promedio de Francia, Alemania y Gran Bretaña era de aproximadamente un 16% y a mediados de siglo ascendía a un 23%. El PIB de América Latina, que en el 1900 representaba cerca de un 30% del de España e Italia, aumentó en forma más acelerada en la primera mitad del siglo, por lo que en 1950 equivalía al 40%, pero la situación se revirtió en los siguientes cincuenta años. Las cifras, expresadas en precios de 1970, se basan en información sobre Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela y están sujetas a un amplio margen de error.

**Gráfico 1.1**
PIB PER CÁPITA DE SIETE ECONOMÍAS DE AMÉRICA LATINA




**Fuente:** Rosemary Thorp (1998). Datos correspondientes a Argentina, Brasil, México, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

la adopción de tecnologías y la concesión de créditos. El cambio de modelo que se produjo en las décadas de 1970 y 1980 hacia una menor intervención estatal y una aproximación al libre mercado, se tradujo en la clausura, reducción o privatización de muchas organizaciones, mientras el fortalecimiento institucional en otros ámbitos (reglas de juego estables y entes regulatorios) adquiría primordial importancia.

Los indicadores de educación y salud revelan grandes adelantos. Efectivamente, en el siglo XX la tasa de analfabetismo se redujo notablemente, del 71% en 1900 al 46% en 1950 y a un 10% en 1995[10]. Este marcado descenso del índice de analfabetismo prácticamente anuló la diferencia entre América Latina y los países desarrollados. Considerando a Estados Unidos como representante de estos últimos, la diferencia en este indicador disminuyó de 60 puntos porcentuales en 1900 a 10 puntos en 1995. La mayor parte de esta nivelación se produjo a partir de 1930.

10. Estas cifras corresponden a personas de 15 años y más. El total regional es la mediana de los países, indicador que se ha utilizado en lugar del promedio simple porque en los últimos años, cuando la tasa de analfabetismo ya se había reducido notablemente en muchos de ellos, el promedio se ha visto afectado por unos pocos valores atípicos, entre otros los de Guatemala y Haití. El promedio ponderado por la población da resultados similares: 68,2% en 1900, 42,1% en 1950 y 13,5% en 1995.

La esperanza de vida también cambió drásticamente en América Latina durante el siglo XX. Según las mejores estimaciones disponibles, la esperanza de vida promedio, que en 1900 era de 29 años, pasó a 47 años en 1950 y a 68 en 1990. Este indicador se duplicó con creces en un período de noventa años, en parte debido a que el punto de partida era muy bajo. Este fenómeno era muy común a comienzos del siglo pasado, pero prácticamente no existe en la actualidad, exceptuando algunos pocos países que han sufrido los efectos devastadores de la guerra.

En cambio, la distribución del ingreso sufrió un evidente deterioro. La región era probablemente la más desigual del mundo en los años sesenta y empeoró aún más, a causa de la crisis de la deuda y del proceso de ajuste de los últimos veinte años. Dada la imposibilidad de documentar estos patrones a lo largo de todo el siglo recurriendo a las encuestas de hogares –de hecho, la evidencia de los últimos años es frágil y, además, difícil de manejar–, optamos por determinar las trayectorias históricas de diferentes economías, analizando la influencia de la evolución institucional de los mercados de factores y las estructuras de mercado en la distribución del ingreso. Como resumen del resultado de ese ejercicio, y de otros aspectos, a continuación presentamos el análisis de las oleadas sucesivas de expansión y contracción que experimentó la región.

## b. Crecimiento liderado por las exportaciones y afianzamiento de la desigualdad

En el primer período de expansión, la distribución del ingreso estuvo determinada en gran medida por la relación entre el tipo de producto exportado y las condiciones económicas y sociales preexistentes. Allí donde la tierra y la mano de obra eran de fundamental importancia, debido a la naturaleza del producto, y cuando la población nativa controlaba ambos factores, generalmente éstos les fueron arrebatados por la fuerza, con consecuencias que sólo fueron claras muchos años más tarde (a través, por ejemplo, de una eventual revolución)[11]. La población indígena no fue la única que perdió sus tierras. Sin embargo, debido a la avidez por tierras y mano de obra, junto al proceso de constitución de un Estado y al avance ininterrumpido de la conquista, los campesinos indígenas fueron víctimas de una doble explotación, agudizada por el racismo heredado de la colonia y las ideas darwinianas seudocientíficas provenientes de Europa. En Guatemala, México y gran parte de la región andina, la explotación adquirió a veces ribetes extremos y, aunque en algunos casos se vio frenada por la resistencia de sus objetivos, el proceso de penetración capitalista y de constitución del Estado no se detuvo.

11. Esta sección se basa en parte en el informe de consultoría para el estudio escrito por Alan Knight.

Cuando las características del sector exportador y el lugar que ocupaba en la economía del país hacían que las perturbaciones externas fueran mitigadas mediante reducciones de los salarios, la organización de los trabajadores, las huelgas, y la violencia y la represión que traían aparejadas, fueron muy comunes (sectores petrolero, bananero y minero). En aquellos casos en que la expansión consistió en una ampliación de las fronteras geográficas, como ocurrió en algunos países productores de café y en zonas templadas, se produjeron episodios de violencia, asociados a la adquisición de tierras y al incumplimiento de las leyes. En términos más generales, la falta de instituciones sólidas condujo a la aplicación de penas sumarias e inapelables a los trabajadores, sobre todo en regiones aisladas.

En el ámbito político, el aumento de las exportaciones usualmente fortaleció en lugar de debilitar a las elites terratenientes. La única excepción, que se dio indirectamente, fue la de México. Inicialmente, durante el Porfiriato (1876-1911), la situación fue similar a la de otros países, y la elite terrateniente se fortaleció notablemente. El fenómeno fue tan marcado que dio origen a la coalición de intereses y a la extrema presión social, que desembocaron en la Revolución Mexicana. Generalmente, se respondió con represión a las protestas campesinas; a ésta contribuyeron las diferencias étnicas y de otra índole al interior mismo de las comunidades agrícolas y el regreso obligatorio de los campesinos a su lugar de origen en la temporada de cosecha[12]. Los inversionistas extranjeros no hicieron ningún intento por modificar la situación de monopolio en la tenencia de la tierra en manos de las elites locales. De hecho, aunque la mayor parte de la inversión extranjera se dirigió hacia países exportadores de productos agrícolas, en muy pocos casos se destinó a la compra de tierras (Cuba fue una excepción en este sentido). La adquisición de tierras se dio por lo general debido a deudas impagas, generando descontento en las empresas, como ocurrió con Duncan Fox en Perú. Los extranjeros compraron tierras de propiedad del gobierno pero, salvo contadas excepciones, no las destinaron a actividades de producción directa y, en ningún caso, pusieron en peligro la hegemonía de las elites locales. La falta de interés de los inversionistas extranjeros en la compra de tierras se debió en primer término a la existencia de un régimen jurídico que las regulaba y a reclamaciones vigentes sobre éstas; en segundo lugar, a que no querían verse envueltos en las complejas estructuras laborales, basadas fundamentalmente en criterios étnicos, como lo expresaron claramente los representantes de Duncan Fox y, finalmente, porque preferían comprar las cosechas a los pequeños productores, dado que de esta manera podían evadir las pérdidas en épocas de crisis.

12. Knight, en Cárdenas, Ocampo y Thorp (2000a). Se considera que ésta es la causa del fracaso de la rebelión maya en Yucatán, que aparentemente había puesto en jaque al Estado durante la guerra de Caste en la década de 1840.

Mientras más arraigada estaba la elite terrateniente, más avanzado fue el desarrollo institucional, con consecuencias para el largo plazo. El crecimiento suele perjudicar a quienes se oponen a la modernización y favorecer a los que muestran espíritu empresarial. Hay muchos ejemplos de este fenómeno, sobre todo en la minería, en el progreso técnico de la industria azucarera y en las primeras etapas del proceso de industrialización. Estos incentivos desaparecen cuando el crecimiento otorga más poder a las elites tradicionales y se traduce en el refuerzo de cierto tipo de instituciones. La necesidad de desarrollar estructuras institucionales para asegurar la disponibilidad de mano de obra llevó a muchas empresas exportadoras a insertarse en un sistema en el que las ganancias dependían de que se contara con mano de obra barata y dócil, para lo que se recurría a cualquier medio, incluyendo la represión y la influencia política, y no de mayores innovaciones[13]. Este sistema se sostenía en prejuicios étnicos que legitimaban los mecanismos de explotación utilizados y la desigualdad se internalizó a un nivel muy profundo. Cuanto más evolucionaban las instituciones para adecuarse a estas microestructuras, más grande era el empuje necesario para modificarlas, dado que la desigualdad era funcional, estimulaba el crecimiento y estaba consagrada en complejos arreglos institucionales. Un empuje así se dio en el sector minero, en el que se abandonó el sistema de "enganche"[14], pero no en las economías agrarias.

A medida que la tenencia de tierras se iba convirtiendo en una fuente de riqueza, poder político y disponibilidad de otros medios, como crédito y agua, la consideración de la tierra como un activo fue adquiriendo creciente importancia. Aunque muchos empresarios latinoamericanos dinámicos eran a la vez terratenientes y agricultores, la sola tenencia de tierras aportaba beneficios, debido, entre otros motivos, a la inflación y al desarrollo urbano acelerado, fenómenos muy comunes en la década de 1920. Este hecho contribuyó al surgimiento de otro tipo de "institución": la costumbre de tener tierras con fines no directamente productivos, con evidentes repercusiones en términos de productividad agrícola.

Por consiguiente, en el período de expansión liderada por las exportaciones, que se prolongó hasta 1929, las diferencias de crecimiento obedecen fundamentalmente a la dotación de productos básicos con que contaba cada país y a una serie de condiciones previas. Una estabilidad política mínima era importante: independientemente de los recursos que tuvieran, los países que seguían asolados por conflictos internos a fines del siglo XIX no consiguieron atraer capital foráneo, que fue el motor del desarrollo en ese período. Además del crecimiento, el grado de diversificación también fue importante, como condición previa de la expansión posterior. El grado de

13. En Bulmer-Thomas (1994) se desarrolla este tema en la sección dedicada a este período.
14. Modalidad de relación laboral tradicional y semifeudal muy común en los países andinos.

diversificación hacia actividades no exportadoras dependió de las características de cada producto así como de la magnitud del mercado interno. Dado un cierto tamaño mínimo de mercado, el café pareció ser el producto primario de exportación más conducente a la diversificación: se cultivaba en áreas extensas, tendía a estar controlado por el Estado y exigía inversiones modestas, por lo que las ganancias que se generaban podían ser invertidas en otros sectores de la economía.

El grado de tensión y represión social también varía de acuerdo con el bien primario y las condiciones preexistentes, lo que tiene efectos a largo plazo. Como ya se ha dicho, la explotación de un producto agrícola de exportación que exige disponer de un gran volumen de mano de obra, unida a una numerosa población indígena que los colonizadores consideraban necesario dominar o desplazar para tener acceso irrestricto a la tierra y al factor trabajo, conduce casi inexorablemente a conflictos sociales y una marcada desigualdad. Estas condiciones estructurales tienen variadas consecuencias sobre las instituciones y la economía política. Por ejemplo, la tensión y la constante inestabilidad política exigían gastos para las fuerzas armadas y policiales, en lugar de destinarlos al fortalecimiento institucional necesario para una acumulación de recursos y un desarrollo humano mayores. México es un caso especial en este sentido, puesto que la extrema tensión acumulada condujo a la catarsis y al alto costo de la revolución de 1910, luego de lo cual el desarrollo institucional adquirió un nuevo impulso. Otro caso peculiar es el de Costa Rica, país en donde la democrática estructura social y de tenencia de la tierra llevaron a la adopción de una economía política de características únicas, que desde sus inicios fomentó el desarrollo humano. A largo plazo esto tuvo consecuencias positivas, puesto que facilitó la colaboración y el consenso en la adopción de políticas, pero este afianzamiento inicial del igualitarismo no se tradujo obligatoriamente en una economía política satisfactoria en todo sentido. Uruguay es un caso particular, donde el principal propulsor del igualitarismo fue un extraordinario líder político. Aunque las políticas adoptadas hicieron una importante contribución al desarrollo humano, en la formulación de políticas no se tomaron debidamente en cuenta algunos problemas económicos que se tradujeron en un crecimiento lento y en un estancamiento de la productividad agrícola.

Con la notable excepción de Chile, la adecuación de las políticas y el desarrollo de la base institucional se vieron facilitados en los países donde la expansión de las exportaciones era menos dependiente del capital extranjero. En cambio, cuando el capital extranjero era un factor importante, éste desempeñaba una serie de funciones que el Estado se habría visto forzado a realizar, por lo que se redujo la necesidad en estimular los efectos del aprendizaje, la capacitación técnica y el desarrollo institucional. Lo ocurrido en Perú y Colombia es un excelente contraste. En Perú, la fuerte presencia de capital extranjero y su relación simbiótica con agrupaciones de empresarios nacionales contribuyó a que los gobiernos aplicaran una política de

*laissez-faire*, debido a que contaban con dicho capital para la ejecución de muchas actividades esenciales, entre otras la construcción de obras de infraestructura, en tanto que el capital doméstico tenía amplias posibilidades en el sector exportador. En Colombia sólo se dio una gran acumulación de capital extranjero en sectores aislados, junto con una gran necesidad de que el gobierno y las instituciones nacionales de todo nivel dieran impulso a la incipiente economía cafetalera; esto fomentó y reforzó el desarrollo de instituciones nacionales, sobre todo de la Federación Nacional de Cafeteros. La adecuación de las políticas, el desarrollo de técnicas de buena gestión y el establecimiento de vínculos de colaboración entre las elites y el sector público también fueron una prioridad para elites regionales de distinto origen que necesitaban aprender a relacionarse en términos políticos. La influencia de estas elites fue muy positiva en Colombia y Brasil.

En Chile, el capital extranjero tuvo un papel diferente al descrito, lo que ilustra una vez más la sutileza y la complejidad de la interacción entre la economía política y la estructura económica y social, tanto nacional como internacional. En Chile, la marginación de los grupos empresariales nacionales del sector exportador los llevó a presionar para que se adoptaran medidas de diversificación de la economía, que ofrecieran oportunidades en otros campos. Más adelante me referiré nuevamente a este tema.

## c. El paso a la industrialización orientada al mercado interno

La mayoría de los países se recuperó con extraordinaria rapidez de la depresión de 1929, ya sea mediante una expansión industrial basada en la sustitución de importaciones o del crecimiento del sector agrícola para el consumo interno. Dentro de este cuadro general, hay países que se destacan por la excelente aplicación de políticas para estimular la recuperación, fundamentalmente Brasil y Colombia. Ambos países se recuperaron antes que los demás y registraron un rápido crecimiento, gracias a la aplicación de un "keynesianismo precoz" y la adecuada imposición de controles. El crecimiento de un país en el período anterior no es una buena variable predictiva del desempeño en los años treinta e incluso después. En esa nueva etapa, Argentina y Cuba, que habían crecido aceleradamente durante el período de expansión orientado hacia las exportaciones, tuvieron un crecimiento más lento, debido al mismo factor que antes había servido de estímulo a la economía: la posición destacada que ocupaban en los "imperios informales"[15]. La relación semicolonial que les había dado un acceso privilegiado a los mercados, el capital y a recursos empresariales ahora limitaba el crecimiento, por el hecho de dificultar la diversificación de la actividad eco-

15. Díaz Alejandro, en Thorp (2000).

nómica fuera del ámbito de los productos primarios, que constituían la esencia de la relación colonial, informal pero real.

Otro hecho que contribuyó a la rápida recuperación de la crisis de 1929 fue la Segunda Guerra Mundial, que produjo un verdadero auge de los productos primarios y despertó el interés de los sectores público y privado de los Estados Unidos en América Latina como fuente estratégica de materias primas. El período de posguerra se caracterizó por el afianzamiento de la industrialización orientada hacia el mercado doméstico en todos los países más grandes, aunque hay marcadas diferencias en el grado de aprovechamiento de las oportunidades.

Los países podrían agruparse en tres categorías de acuerdo con su trayectoria. En la primera se encuentran aquellos con una industrialización fuertemente orientada hacia el mercado interno, algunos de los cuales se apartaron notablemente de esta vía en los años sesenta, lo que no impidió la aparición de graves problemas. En este grupo se encuentran Argentina, Brasil, Colombia, México y Uruguay. El segundo grupo está constituido por países que, ya sea por tener una superficie reducida o por su rica dotación de productos básicos, siguieron dependiendo de un producto primario de exportación como principal propulsor de la actividad económica, pese a lo cual intentaron aplicar políticas orientadas al mercado interno, sobre todo en los años sesenta; se trata de Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela y los países centroamericanos. La tercera categoría está integrada exclusivamente por Cuba, que debe considerarse como un caso aparte, por tratarse de la única economía de planificación centralizada[16].

Los estudios de caso por países se presentan en Cárdenas, Ocampo y Thorp (2000b). La conclusión más importante es que lo ocurrido en cada país depende de su evolución pasada y las consecuencias de ésta. Si tuviéramos que limitarnos a un solo ejemplo, el de Chile es un caso interesante. Chile tenía un extraordinario desarrollo industrial; como lo mencionamos anteriormente, la preponderancia del cobre en las exportaciones chilenas y la participación mayoritaria de capitales extranjeros en su explotación, a expensas de los grupos nacionales, obligó a las elites locales a buscar posibilidades de lucro en otros sectores desde una etapa relativamente temprana. El tipo de cambio dependía en tal medida de las cuantiosas ganancias provenientes del cobre que los demás bienes comerciables sólo podían sobrevivir gracias a una amplia intervención del Estado. En los años veinte y treinta, el gobierno de Chile desarrolló mecanismos de intervención que favorecían a la industria de una manera poco común para un país de su tamaño[17]; este proceso culminó con la crea-

16. Gran parte de esta sección se basa en los estudios de caso publicados en E. Cárdenas, J.A. Ocampo y R. Thorp (2000b) y en los debates realizados en los talleres sobre el tema que se resumen en la introducción del texto citado. Norman Girvan aportó un estudio, producto de una consultoría, y biografía sobre el Caribe.

17. Muñoz (1986); Ortega (1989).

ción de la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), que se desempeñaba como banco de desarrollo industrial. Como se explica claramente en Ffrench-Davis y otros[18], el período posterior a la Segunda Guerra Mundial se caracterizó por un notable crecimiento industrial, un aumento de la productividad y un sostenido desarrollo institucional. A pesar de que la industrialización orientada al mercado interno fue exagerada y se produjeron muchas distorsiones, el crecimiento de la industria fue de 6% durante tres décadas. Esto tuvo importantes efectos positivos acumulados a largo plazo, como quedaría en evidencia en los años ochenta y noventa.

Pese a que la economía creciera, la inversión y el ahorro se mantuvieron en niveles bajos, y el crecimiento del PIB fue un 25% inferior al promedio regional. Aparentemente, esto obedecería a causas más profundas que las distorsiones provocadas por el desarrollo orientado hacia el mercado interno, y se relaciona con la estructura política y social[19]. Lo que faltaba en Chile era disposición a invertir, lo que se debía a la incapacidad de sucesivos gobernantes para poner fin a la desconfianza de los inversionistas ante las tendencias izquierdistas mostradas por algunos gobiernos ya en los años veinte y treinta, aunque precisamente esos regímenes fueron los que dieran un importante impulso al desarrollo institucional que contribuyó al fortalecimiento del sector productivo. A esta desconfianza se sumaron las distorsiones que se produjeron después de la Segunda Guerra Mundial, el conflicto con las empresas mineras por motivos tributarios[20] y la inflación, resultado del limitado crecimiento y las pugnas por razones distributivas[21], que también desincentivaron las inversiones productivas.

Éste es el contexto, obvio y lamentable, en que se dieron los intentos de reformas generales y parciales de los años sesenta. Chile fue el primer país que adoptó un régimen de paridad móvil, en 1965, a continuación de lo cual aplicó una amplia gama de políticas, entre otras de reducción de impuestos y aranceles y de racionalización de la estructura arancelaria. La Corfo fue una institución muy activa en ese período, en el que ejecutó programas que posteriormente sirvieron de base a la expansión de las exportaciones de productos madereros y pesqueros. Sin embargo, el contexto político impidió la adopción de un conjunto coherente de políticas que permitieran evitar el callejón sin salida que suponía la producción para un mercado interno reducido.

Chile contaba con muchos elementos que habrían hecho posible una economía política eficaz y un rápido crecimiento: una capacidad estatal bien desarrollada, un alto grado de desarrollo industrial previo y un desarrollo institucional que se remon-

18. Cárdenas, Ocampo y Thorp (2000b).
19. *Véase* Hirschman (1968), en el que se describe la incidencia de los conflictos sociales en la inflación.
20. *Véase* Reynolds y Mamalakis (1976).
21. *Véase* Hirschman (1968), en el que se presenta el análisis clásico en estos términos.

taba a los años veinte; lo que le faltaba al país era coherencia política. Las aprensiones del empresariado ante las tendencias socialistas redujeron la confianza de los inversionistas, que es la esencia de una economía política eficiente en un sistema económico mixto.

En los países donde había cierta continuidad en la correcta formulación de políticas, reforzada por la relación con el sector privado, se produjeron procesos de acumulación más positivos. En Brasil, donde en los años cincuenta y sesenta, Kubitschek logró construir, a partir de la base creada por Vargas en la década de 1930, una tradición de medidas públicas coherentes y constructivas que permitieran una relación armónica con el sector privado y una confianza que sobrevivió a pesar de los conflictos posteriores. En Colombia, la peculiar economía política basada en el café hizo posible la moderación de las políticas proteccionistas adoptadas con el fin de fomentar el desarrollo de la agricultura y la industria, en tanto que la estabilidad política lograda por el Frente Nacional se tradujo en una acumulación de experiencia y despertó confianza en un sistema oligárquico y cerrado, pero eficiente. Colombia es el único país que tuvo la coherencia interna y la prudencia de resistir las tentaciones de los años setenta, cuando repentinamente una fácil solución se ofrecía a las crecientes limitaciones fiscales que enfrentaban los demás.

Los países menos capacitados en términos de formulación de políticas y de instituciones, que en su mayor parte eran países relativamente pequeños, se dejaron atraer por políticas proteccionistas arriesgadas, que superaban las posibilidades razonables del mercado local. Esta tendencia fue improductiva y dio origen a estructuras antieconómicas y comportamientos de captación de rentas muy ineficientes. Probablemente en los países donde, pese al crecimiento económico mostraban un menor avance en el terreno del desarrollo institucional, las posturas y estructuras políticas que los fortalecerían a largo plazo sean las "dictaduras económicas", es decir, algunos países del Caribe y Centroamérica y Paraguay. El apoyo externo que recibieron estos regímenes contribuyó en gran medida al afianzamiento de estructuras y prácticas regresivas.

### d. La equidad en el marco de la industrialización encabezada por el Estado

Como ya se ha dicho, el modelo económico orientado a las exportaciones se caracteriza por la desigualdad, sobre todo cuando la falta de mano de obra es el factor limitante del desarrollo, lo que tiene efectos perversos porque la escasez relativa indicaría que las utilidades relativas que recibiría ese sector serían crecientes. Sin embargo, se crearon instituciones destinadas específicamente a ampliar la disponibilidad de mano de obra barata, para mantener su bajo costo y aplicarle controles no relacionados con el mercado. En los períodos de abundancia de mano de obra, entre otros con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, estas instituciones ya estaban

creadas y la falta de equidad en la tenencia de activos, sobre todo de tierras, estaba bien arraigada. El poder de las elites rurales se consolidó plenamente, sobre todo porque también iba fortaleciendo sus bases en áreas urbanas. Para modificar esas instituciones, tendrían que haber entrado en juego fuerzas muy poderosas. De hecho, la industrialización orientada al mercado interno no cuestionó la estructura de la demanda, sino que simplemente respondió a la derivada del sistema social imperante, abasteciendo una demanda urbana en bienes de consumo duraderos y de otra índole, y produciendo con un uso relativamente intenso en capital, todo lo cual acentuó la desigualdad.

En algunos países, los intentos de cambio se tradujeron en una redistribución parcial de tierras en los años sesenta y comienzos de los setenta, proceso en el que Brasil aparece como una importante excepción. Pero incluso en los países donde se redistribuyeron tierras, esto no redundó en una gran mejora de la distribución del ingreso y en la situación de pobreza[22]. Con la excepción de la reforma agraria de México y, en cierta medida, la realizada en Bolivia, procesos en los que se redistribuyeron tierras a comunidades indígenas, los más pobres siempre quedaron al margen. En la mayoría de los casos, el nivel de vida de los beneficiarios directos de la reforma agraria mejoró, pero éstos no eran los miembros más pobres de la sociedad rural. Salvo en el caso de Cuba, la reforma agraria no benefició a los minifundistas, los temporeros asalariados y los comuneros o integrantes de comunidades indígenas, que representan la mayor parte de la población rural pobre y, sobre todo, de los indigentes que viven en áreas rurales. Por ejemplo, se estima que en Perú la reforma agraria realizada durante el gobierno de Velasco sólo se tradujo en la redistribución de un 1% a un 2% del ingreso nacional, mediante la transferencia de tierras a cerca de una tercera parte de las familias campesinas[23]. Los más favorecidos por la reforma fueron los trabajadores de los ingenios azucareros de la costa, que ya eran los trabajadores mejor pagados del medio rural; los menos beneficiados fueron los comuneros, que eran el grupo campesino más numeroso y más pobre[24].

Las mujeres fueron ignoradas en la legislación que hizo posible la reforma agraria, en la que no se les considera explícitamente como beneficiarias, no se les otorgan títulos de propiedad ni se les incorpora en los aspectos fundamentales de la administración de las cooperativas, las granjas estatales y otras organizaciones derivadas de este proceso y en la adopción de decisiones internas. Incluso en Cuba, las cooperativas de producción estaban integradas sólo en una cuarta parte por mujeres y la proporción era incluso menor en las granjas estatales[25]. En México, los ejidos

22. Los dos siguientes párrafos provienen de Kay (1997).
23. Figueroa (1977).
24. Kay (1983).
25. Deere (1987).

estaban integrados en un 15% por mujeres, mientras en Nicaragua y Perú éstas constituían apenas un 6% y un 5% de las cooperativas, respectivamente. El hecho de que no se haya considerado a las mujeres como posibles beneficiarias de la reforma agraria obedece a factores jurídicos, estructurales e ideológicos. La disposición según la cual sólo un integrante de un hogar podía ser miembro oficial de una cooperativa o receptor de un título de propiedad de tierras discriminaba a las mujeres, por basarse en el supuesto de que todos los jefes de hogar eran varones[26]. En Chile, la reforma agraria también contribuyó a reforzar el papel del varón como principal perceptor de ingresos y les ofreció muy pocas oportunidades a las mujeres para participar en la administración de las nuevas instituciones, aunque se promulgaron algunas leyes que corregían en parte esa situación, como ocurrió durante el gobierno de Allende[27].

En las zonas urbanas, la participación de las mujeres en el ámbito laboral fue en aumento junto con la urbanización y la industrialización, pero sólo en algunas actividades, debido a los estereotipos existentes al respecto, el hecho de que no todos los trabajos son compatibles con el cuidado de los hijos y la relativa falta de educación. Dentro de una misma rama de producción, las mujeres ganan menos que los hombres y los trabajos que realizan suelen ser los peor remunerados. Esta estructura fue adquiriendo creciente importancia a medida que aumentaba la proporción de hogares encabezados por mujeres, que suelen ser más pobres y tener un mayor número de miembros que trabajan. Estos hogares más vulnerables se vieron afectados en forma desproporcionada cuando se produjo la siguiente recesión.

Como era previsible, la naturaleza de las políticas públicas acentuó la desigualdad, proceso que tuvo varios aspectos. En primer lugar, los países "pioneros", que iniciaron las admirables inversiones en servicios de seguridad social en los años veinte y treinta (Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay), y que luego fueron imitados en ese período por la mayoría de los demás, jamás se hubieran imaginado la impresionante evolución que tendría el sector informal. En la década de 1960 la cobertura de los integrantes de ese sector era extremadamente limitada[28], situación que se fue agravando con el incremento de la informalidad. En segundo término, el gasto en salud y educación, que se elevó en términos generales, se concentró en gran medida en las zonas urbanas, y en 1950 la brecha existente entre el área rural y urbana en términos de analfabetismo ascendía por lo menos a 40 puntos porcentuales. En el caso de la salud, el hecho de que los servicios fueran esencialmente curativos acentuó aún más la diferencia. Por su misma naturaleza, para que se cumpliera el propósito de las primeras intervenciones en salud pública, realizadas en las déca-

26. Deere (1987).
27. Tinsman (1996).
28. Mesa-Lago (1994).

das de 1920 y 1930 y consistentes concretamente en campañas de vacunación contra epidemias, era imprescindible que abarcaran a toda la población. Las intervenciones del siguiente período fueron de otra índole, dado que los servicios se concentraron en los segmentos de mayores ingresos y en la población de las zonas urbanas, lo que tuvo efectos negativos en términos de equidad. Los recursos no se destinaron a programas de salud primaria, sino a los hospitales más grandes de las ciudades más importantes. La única excepción fue Cuba, cuyos índices de salud mejoraron notablemente.

El gasto en el sector social también estuvo sometido a variadas presiones o intentos de desplazamiento provenientes, entre otros, de los organismos multilaterales. El Banco Mundial decidió financiar de preferencia inversiones "productivas", sobre todo las destinadas a obras de infraestructura, decisión que recién vino a modificar en los años setenta[29]. Otro rubro que competía con este sector fue el de defensa. Costa Rica, país en el que se abolió el ejército en 1948, muestra un volumen "desproporcionadamente" alto de fondos asignados al sector social.

## e. El período neoliberal

En las últimas décadas del siglo XX, el crecimiento y la distribución muestran una dramática evolución, ampliamente conocida, pero también en este caso son impresionantes la diversidad de trayectorias en lo que respecta al crecimiento y la similitud de situaciones en lo que respecta a la distribución. En cuanto al crecimiento, los dos extremos están representados por Chile, con más de un 3% anual per cápita desde 1980 al 2000, y Haití con un -3%. Los datos sobre distribución, también bastante conocidos, dejan en evidencia la preponderancia de las variaciones negativas[30] y un solo caso de probable estabilidad, el de Costa Rica. Desde una perspectiva histórica, ni las variaciones de crecimiento ni el uniforme deterioro de la equidad resultan sorprendentes. Las reformas neoliberales, realizadas en un contexto de inequidad, contienen una serie de elementos que tienden a empeorar la situación, a menos que se tomen drásticas medidas preventivas, lo que es poco probable dados los antecedentes históricos y más aun en medio de la crisis actual[31]. En términos de crecimiento, los países respondieron de distintas maneras a las oportunidades que les ofrecía la crisis, los problemas que planteaba ésta y las reformas propuestas. En uno de los extremos se encuentran los países que intentaron aprovechar el cambio de

29. Webb, en Cárdenas, Ocampo y Thorp (2000b).
30. Berry (1997). La situación de Colombia ha sido objeto de controversias. La de Uruguay mejoró, para luego sufrir un deterioro.
31. Entre otras cosas, una creciente dependencia de los incentivos del mercados en condiciones de distribución inicial de activos muy poco equitativas, de limitado poder de los sindicatos y de creciente globalización.

paradigma no sólo para conseguir los objetivos típicamente esperables de las reformas, principalmente el incremento de la productividad, sino también de lograr una o varias metas de mayor alcance, entre otros consolidar las reglas del juego o superar desacuerdos. En los casos en que la meta más amplia coincidía con una necesidad más arraigada de la sociedad o la economía y en que el cambio de paradigma ofrecía grandes posibilidades de satisfacerla, el país en cuestión registró un crecimiento superior a los efectos específicos de la reforma. Un caso que se destaca en este sentido es el de Chile, descrito a continuación.

Chile es un claro ejemplo de un gobierno elegido democráticamente, el del presidente Aylwin, que aprovechó el nuevo paradigma para lograr efectos que superaron ampliamente los de cada reforma aplicada. Esto se debió tanto a la peculiar trayectoria de la economía chilena como a las excepcionales condiciones anteriores, cuya evolución hemos analizado, concretamente la existencia de un Estado que ejercía una extraordinaria gama de funciones en materia de desarrollo y el extraordinario impulso dado a las inversiones, sobre todo las destinadas al sector exportador, en los años sesenta. Lo que ocurrió a continuación es muy conocido. El gobierno militar que tomó el poder en 1973 capitalizó la reacción generalizada ante las dificultades de la experiencia socialista para imponer sus propias normas, recurriendo para ello a un uso extremo de la fuerza. A continuación vino una larga etapa de aprendizaje en términos de política económica. El régimen militar cometió graves errores, puesto que la combinación elegida de liberalización financiera y comercial provocó una crisis en el sector privado y una notable expansión del consumo, luego de lo cual comenzó a aplicar un modelo extremadamente monetarista, que dio origen a una sobrevaluación de la moneda. La crisis derivada de la caída de los términos de intercambio a comienzos de los años ochenta y la huida de capitales que se produjo en 1982 obligó a una profunda reflexión. Durante el resto del gobierno militar, se otorgó más importancia al mantenimiento del tipo de cambio necesario para mantener una competitividad a largo plazo que al funcionamiento del "mercado" y la excesiva confianza en la ley del precio único. Las restricciones a los movimientos de capital y la adopción de mesuradas medidas de protección del sector agrícola se convirtieron en características propias de la política chilena. Se fue perfeccionando el mecanismo de privatizaciones, y se otorgó prioridad a la reforma fiscal y al desarrollo del sistema de pensiones que tendría grandes repercusiones en el mercado de capital y posiblemente también en el ahorro.

La recuperación económica de los años ochenta respondió fundamentalmente al "nuevo estilo" de exportaciones basadas en recursos naturales[32]. Lo que permitió que éstas se convirtieran en propulsor de la reactivación fueron las inversiones en

32. Estas exportaciones tenían un alto contenido de productos primarios; un ejemplo de esta actividad es el cultivo de camarones y salmón, y su elaboración y comercialización.

investigación y la prestación de apoyo institucional a los sectores silvícola y pesquero y a otras ramas de actividad basadas en recursos naturales, procesos iniciados durante el gobierno del presidente Frei en los años sesenta. Evidentemente, la reacción a las fuerzas del mercado no surgió de la nada.

Otro de los factores que contribuyó a consolidar la nueva etapa de crecimiento en Chile fue la forma en que se dio la transición a la democracia[33]. En el plebiscito de 1988, los chilenos expresaron su rechazo a Pinochet y en 1990 asumió el presidente Aylwin, elegido democráticamente. El tiempo transcurrido desde la crisis de 1982 había hecho posible la consolidación del modelo, al que se atribuía la implantación de reglas claras, precisamente lo que siempre había faltado en el país, como ya hemos comentado. A lo anterior se sumó la caída del Muro del Berlín en 1990 y el fracaso de varios gobiernos latinoamericanos que había despertado grandes expectativas, entre otros el del presidente Alfonsín en Argentina. Dada la fragilidad de todas las demás alternativas, los gobiernos democráticos comenzaron a abrirse a la posibilidad de adoptar algunas de las normas establecidas por los regímenes militares[34]. Por tanto, cuando Aylwin asumió la Presidencia en 1990 dio su abierto respaldo a algunos aspectos del régimen anterior; entre otras cosas, reiteró la vigencia de las leyes del libre mercado, lo que contribuyó notablemente a que el país siguiera contando con la confianza de los inversionistas durante la etapa de transición.

Lo ocurrido en Chile pone de relieve la importancia fundamental de definir las reglas del juego, elemento imprescindible para la evolución de la institucionalidad, pero también deja en evidencia que la transformación de un conjunto bien definido de normas y su observancia no se dan fuera de contexto. Éstas responden a una serie de circunstancias muy especiales: el régimen militar sacó provecho del caos provocado por el experimento socialista e impuso nuevas reglas, todo esto seguido por la audaz y consciente decisión del gobierno democrático de no rechazar todo el legado de los militares.

Todos estos sutiles aspectos de las nuevas políticas y de las nuevas posturas, con respecto a la formulación de políticas, pudieron concretarse gracias a que el proyecto chileno contaba con una base institucional más sólida que otros países latinoamericanos y suponía un profundo reconocimiento de la necesidad de lograr un consenso político que sirviera de fundamento al modelo económico. Pero el caso chileno plantea una serie de interrogantes, porque su punto más fuerte ha sido a la vez un factor limitante: su alto grado de centralización y su acentuado elitismo, a pesar del relativo afianzamiento de la democracia. El hecho de que los recursos naturales sigan siendo muy importantes y la persistencia de las desigualdades también plantean dudas.

---

33. Opinión de Andrés Bianchi (abril de 1997).
34. Así lo estima Andrés Bianchi, quien recuerda los efectos de la participación del presidente Aylwin en la asunción de Carlos Menem a la Presidencia en Argentina. (Entrevista realizada en marzo de 1997, en Santiago).

Como es obvio, hay otros casos que también son muy interesantes; en todos ellos se observa la influencia de la evolución histórica. En Argentina también hubo intentos de aprovechar el cambio de paradigma para lograr un objetivo necesario en términos históricos, pero que parecía inalcanzable desde ese punto de vista: la aceptación por consenso de una estrategia macroeconómica que no tuviera efectos explosivos. La adopción del plan de convertibilidad fue producto de la elección consciente de una alternativa muy peligrosa, en clara aceptación de que no había otras opciones, apostando a que el paradigma permitiría sacar al país adelante o tendría la capacidad para hacerlo[35]. Brasil inició el proceso de reforma con un retraso deliberado y con el propósito explícito de aprovechar el cambio de paradigma para atraer inversiones extranjeras directas y, por tanto, poder destinar recursos públicos a inversiones sociales, todo lo cual se vio frenado por los problemas que planteaba la reforma del sector público. México aprovechó el cambio de paradigma para impulsar la globalización y la aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pero sin tener una sólida base institucional y de formulación de políticas, como la de Chile o Brasil. En muchos países con instituciones y una economía política incluso más débiles, el proceso tuvo muchos tropiezos; tales fueron los casos de Ecuador, Venezuela y la mayoría de los países centroamericanos, que se subieron precipitadamente al carro de las privatizaciones. Aparentemente, los que se vieron más afectados fueron los países en los que la voluminosa entrada de recursos encauzó en una dirección desastrosa a una economía política de por sí débil (Venezuela, Ecuador y Paraguay).

## 3. CONCLUSIONES

Después de presentar una visión resumida de la evolución histórica, debemos retomar el tema de los debates sobre el desarrollo mencionado al comienzo y reflexionar sobre el aporte que desearíamos hacer a partir de las conclusiones a las que hemos llegado.

Muchos analistas han puesto en duda los efectos de la apertura sobre el crecimiento. Rodrik afirma categóricamente que la concentración exclusiva en las políticas comerciales es errónea, lo que queda claramente en evidencia en los casos examinados (Rodrik, 2001). Para empezar, el período de mayor crecimiento de todo el siglo pasado fue el que coincidió con la estrategia de industrialización mediante sustitución de importaciones, pero esto obedece a varias razones y la apertura no es el elemento fundamental: la conclusión más importante es que el factor determinante

35. Esto se basaba en la teoría de que la apertura a la competencia provocaría un alza forzada de la tasa de crecimiento de la productividad, que permitiría establecer la paridad con el dólar. Esta práctica se sostenía en igual medida en el ingreso de fondos y el incremento de la productividad, este último un reflejo parcial del cambio cultural necesario a largo plazo.

no es la liberalización o el proteccionismo per se, sino cómo los formuladores de políticas las implementan, el contexto en que se aplican y su combinación con otras medidas. Por tanto, es más importante observar que la política económica aplicada por Colombia en los años cuarenta y cincuenta se tradujo en políticas concretas destinadas a fomentar la complementación de la industria y la agricultura, mientras Argentina hacía exactamente lo contrario, que observar que ambos países seguían la corriente proteccionista prevaleciente en esos años. Brasil, cuyos influyentes dirigentes políticos establecieron una fructífera relación con los grupos económicos y adoptaron enérgicas políticas de desarrollo, experimentó un crecimiento industrial acelerado bajo el régimen proteccionista, en el que se creó un eficiente sector industrial, mientras Chile mostraba un lento crecimiento y su empresariado no confiaba en un régimen de esa índole. La política comercial tampoco fue el elemento determinante cuando se produjo el giro hacia el neoliberalismo. Chile podría haber recurrido a la liberalización del comercio, como uno más entre una serie de elementos, como una señal de cambio de las reglas del juego y para despertar confianza en los grupos económicos; en los regímenes que optaron por la liberalización principalmente para conseguir financiamiento externo, y en los que se hizo poco o nada por dar apoyo a los frágiles sectores industriales en la etapa de transición, la liberalización no aportó mayores beneficios.

El debate en que se contraponen el crecimiento y la distribución, y que se prolonga desde hace mucho tiempo, se ha ido profundizando cada vez más y da un importante respaldo a las conclusiones históricas, confirmadas por los estudios de caso que hemos presentado. En particular, confirmamos la propuesta de Fishlow de aislar a América Latina en las comparaciones entre países[36]. Efectivamente, en América Latina existe una desigualdad muy extendida y arraigada, que obedece a la estructura de los activos, tanto físicos como humanos, y que en las etapas iniciales ésta fue "funcional" para el modelo. El que haya sido "funcional" no significa que haya sido inevitable, puesto que respondió a opciones de política, aunque fuera sólo por omisión, por lo que la trayectoria regional podría haber sido distinta.

La historia económica de América Latina permitiría matizar el supuesto de la literatura reciente de que existe una relación entre equidad y crecimiento acelerado[37], diciendo que probablemente exista esa relación, pero lo difícil de conseguir que se dé. Algunas de las políticas recomendadas actualmente para lograr un crecimiento con

36. Fishlow (1995). El uso de una unidad ficticia en sustitución de América Latina le resta validez a los resultados de los estudios que analiza, supuestamente por el hecho de excluir del conjunto una serie de casos de marcada falta de equidad y bajo crecimiento en los años ochenta y noventa.

37. La literatura sobre el tema es extensa. Entre otros, *véanse* Adelman y Morris (1973); Alesina y Perotti (1993); Persson y Tabellini (1994); Alesina y Rodrik (1994); Birdsall, Ross y Sabot (1995); Bourguignon (1995); Deininger y Squire (1996); Sarel (1996), y Larraín y Vergara (1997).

equidad se han puesto a prueba en América Latina, a veces de buena fe, como ocurre con los casos de reforma agraria, tributaria y evidentemente de la educación, pero las reformas prácticamente no han tenido ningún efecto, debido a la realidad política y a la estructura y la debilidad institucional. Como hemos señalado, esto es mucho más marcado en el caso de la reforma agraria[38], aunque también en éste con la excepción de Cuba. Esto apunta a la crucial importancia de un enérgico compromiso político, de instituciones políticas sólidas que permitan insistir en las reformas y controlar su aplicación, junto con ofrecer servicios de apoyo, y de un modelo capaz de fomentar el crecimiento en el contexto actual. Para que una reforma institucional sea eficaz y pueda sostenerse, es inevitable el trabajo "sucio" y minucioso; igualmente es inevitable el desarrollo de estructuras adecuadas de movilización y participación política.

La información analizada en los estudios de caso también permite aclarar el debate sobre la importancia de los recursos naturales, ya sea en lo que respecta a su abundancia relativa o simplemente a sus características. En la literatura reciente basada en comparaciones transversales (entre otros, BID 1998) se insinúa que podría haber una relación negativa entre abundancia y crecimiento y se hace referencia a un factor geográfico: la cercanía del Ecuador. Los estudios de caso que hemos considerado nos revelan una vez más la importancia esencial de la economía política. La relación se da en dos direcciones, porque la naturaleza, la geografía y la estructura de tenencia de recursos naturales influyen notablemente en la evolución de la economía política, que a su vez se refleja en el potencial de crecimiento de los recursos naturales, y también en la equidad. El petróleo y los minerales, pero sobre todo los auges repentinos, parecerían ser un regalo que siempre viene acompañado de una maldición, pero incluso esta relación podría modificarse, como ha ocurrido a la larga en Chile. En Colombia y Centroamérica el café ha dado origen a economías políticas muy distintas, que tienen importantes efectos a largo plazo en lo que respecta al manejo económico, al crecimiento y a la estabilidad.

Todo lo dicho apunta en realidad en una sola dirección en términos de consecuencias prácticas sobre el proceso de desarrollo y la reflexión sobre el tema; de hecho, la historia nos indica que en los dos ámbitos deberían tomarse más en cuenta la dimensión de economía política de la formulación de políticas y su interacción con el contexto; asimismo, debería otorgarse primordial importancia a las reformas institucionales y políticas que exigen las políticas de desarrollo. Por su naturaleza, el análisis econométrico no permite abordar estos factores, lo que significa que cada país tiene que descubrir la forma más conveniente para realizar las reformas[39]. Es muy

38. Hirschman (1968) sigue siendo el análisis histórico por antonomasia sobre este tema.
39. En Rodrik (2001) se argumenta con gran elocuencia que lo más importante para los países es disponer de autonomía y espacio políticos, es decir, lo que las instituciones internacionales, por su propia naturaleza, menos fomentan.

posible, entonces, que la búsqueda de herramientas políticas y, por tanto, de recomendaciones que les faciliten la vida a los proveedores externos de fondos sea una empresa casi imposible.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


Adelman, I. y C.T. Morris (1973), *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, Stanford, California, Stanford University Press.

Alesina A. y R. Perotti (1993), "The political economy of growth: A critical survey of the recent literature", *The World Bank Economic Review*, Nº 8.

Alesina, F. y D. Rodrik (1994), "Distributive politics and economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, Nº 2.

Auty, R.M. (comp.) (2001), *Resource Abundance and Economic Development. UNU/WIDER Studies in Development Economics*, Oxford, Oxford University Press.

Banco Mundial (1997), *World Development Report*, Washington, D.C.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998), *América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998-1999*, Washington, D.C.

Birdsall, N., D. Ross y R. Sabot (1995), "Inequality and growth reconsidered: Lessons from East Asia", *World Bank Economic Review*, Nº 9.

Bourguignon, F. (1995), "Comment on 'inequality, poverty and growth: Where do we stand?'", *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Bruno, M., M. Ravallion y L. Squire (1995), "Equity and growth in developing countries: Old and new perspectives on policy issues", documento preparado para la Conferencia del FMI "Income Distribution and Sustainable Growth", Washington, D.C., Banco Mundial, 1 y 2 de junio.

Bulmer-Thomas, V. (1994), *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press.

Cárdenas, E., J. A. Ocampo y R. Thorp (comps.) (2000a), *The Export Age: The Latin American Economies in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries*, vol. 1, *An Economic History of Twentieth Century Latin America*, Nueva York, Palgrave.

_____ (comps.) (2000b), *Industrialization and the State in Latin America: The PostwarYears*, vol. 3, *An Economic History of Twentieth Century Latin America*, Nueva York, Palgrave.

Cardoso, F.H. y E. Faletto (1971), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, D.F., Siglo XXI.

Cariola, C. y O. Sunkel (1982), *La historia económica de Chile, 1830 y 1930: dos ensayos y un bibliografía*, Madrid, Ediciones Culturales Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericano.

Cortés Conde, Roberto y Shane J. Hunt (eds.) (1985), *The Latin American Economies: Growth and the Export Sector, 1880-1930*, Nueva York, Holmes and Meier.

Deere, C. D. (1987), "The Latin American agrarian reform experience", en C.D. Deere y M. León (comps.), *Rural Women and State Policy: Feminist Perspectives on Latin American Agricultural Development*, Boulder, CO., Westview Press.

_____ (1987), "Rural women and state policy: The Latin American agrarian reform experience", en C.D. Deere y M. Leon (comps.), *Rural Women and State Policy: Feminist Perspectives on Latin American Agricultural Development*, Boulder, CO., Westview Press.

Deininger, K. y L. Squire (1998), "New ways of looking at old issues: Inequality and growth", *Journal of Development Economics*, vol. 57, N° 2, diciembre.

_____ (1996), "A new data set measuring income inequality", *World Bank Economic Review*, vol. 10, N° 3.

Dollar, D. (1992), "Outward oriented developing economies really do grow more rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-85", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 40, N° 3.

Edwards, S. (1998), "Openness, productivity and growth: What do we really know?", *Economic Journal,* N° 108, marzo.

Ferrer, A. (1963), *La economía argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Figueroa, A. (1977), "Agrarian reforms in Latin America: A framework and an instrument of rural development", *World Development*, vol. 5.

Fishlow, A. (1995), "Inequality, poverty, and growth: Where do we stand?", *Annual World Bank Conference on Development Economics, 1995*, M. Bruno y B. Pleskovic (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial.

Furtado, C. (1970), *Economic Development of Latin America: A Survey from Colonial Times to the Cuban Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press.

Gootenberg, P. (2001), "Hijos of Dr. Gerschenkron: 'Latecomer'. Conceptions in Latin American economic history", en M.A. Centeno y F. Lopez Alves (comps.), *The Other Mirror*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.

Hirschman, A.O. (1968), *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America*, Nueva York, Greenwood Press.

Hofman, A. (2000), *The Economic Development of Latin America in the Twentieth Century*, Cheltenham, Massachusetts, Elgar.

Kay, C. (1997), "Latin America's agrarian reforms: Promises and fulfilment", *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the XX$^{th}$ Century*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

_____ (1983), "The agrarian reform in Peru: An assessment", en A.K. Ghose (comp.), *Agrarian Reform in Contemporary Developing Countries*, Londres, Croom Helm y St. Martin's.

Larraín F.B. y M.R. Vergara (1997), "Income distribution, investment and growth", Development Discussion Paper, N° 596, Cambridge, Massachusetts, Instituto de Desarrollo Internacional de Harvard.

Levine, R. y D. Renelt (1992), "A sensitivity analysis of cross-country growth regressions", *American Economic Review,* vol. 82, N° 4, septiembre.

Mesa-Lago, C. (1994), *Changing Social Security in Latin America: Towards Alleviating the Social Costs of Economic Reform*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.

Muñoz, O. (1986), *Chile y su industrialización: pasado, crisis y opciones*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (Cieplan).

Ortega, L. y otros (1989), *Corfo: 40 años de realizaciones, 1939-1989*, Santiago de Chile, Universidad de Santiago de Chile.

Persson, T. y G. Tabellini (1994), "Is inequality harmful for growth?", *American Economic Review* 84, pp. 600-621.

Pinto, A. (1964), *Chile: una economía difícil*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

Prebisch, R. (1950), *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*, Nueva York.

Reynolds, A. y M. Mamalakis (1976), *The Growth and Structure of the Chilean Economy from Independence to Allende*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.

Rodrik, D. (2001), "The global governance of trade as if development really mattered", documento preparado para el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Harvard University, Cambridge, Massachusetts.

Rodrik, D. y F. Rodríguez (1999), "Trade policy and economic growth: A sceptic's guide to the cross-national evidence", Centre for Economic Policy Research Discussion Paper, Nº 2143, mayo.

Sachs, J.D. y A. Warner (1995), "Economic reform and the process of global integration", Brookings Papers on Economic Activity.

Sarel M. (1997), "How macroeconomic factors affect income distribution: The cross-country evidence", IMF Working Paper, Nº 97/152, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

Solís L. (1963), *La realidad mexicana. Retrovisión y perspectivas*, México, D.F., Siglo XXI.

Stewart, F. (2000), "Income Distribution and Development", Queen Elizabeth House Working Paper Series, Nº 37, marzo.

Stolcke, V. (1988), *Coffee Planters, Workers and Wives: Class Conflicts and Gender Relations on São Paulo Plantations 1850-1980*, Basingstoke, Macmillan y St. Antony's College.

Sunkel, O. y P. Paz (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, D.F., Siglo XXI.

Thorp, R. (comp.) (2000), "Latin America in the 1930s: The role of the periphery in world crisis", vol. 2, en E. Cárdenas, J.A. Ocampo y R. Thorp (comps.), *An Economic History of Twentieth Century Latin America*, Nueva York, Palgrave.

_____ (1998), *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the XXth Century*, Apéndice estadístico, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Tinsman, H. E. (1996), "Unequal uplift: The sexual politics of gender, work and community in the Chilean agrarian reform, 1950-1973", tesis de doctorado, Yale University.

Urquidi, V. (1964), *Viabilidad económica de América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

# 2. El regreso de la vulnerabilidad y las ideas tempranas de Prebisch sobre el "ciclo argentino"

*Arturo O'Connell**

Hay algo paradójico acerca del auge y caída –quizá podríamos hablar de un auge renovado– del pensamiento de Raúl Prebisch sobre las que en los primeros años de su vida intelectual se habrían denominado economías de productos primarios. En paralelo con lo que había ocurrido con la economía del desarrollo en general, a principios de los años sesenta su pensamiento se venía desestimando progresivamente tanto en el discurso público como académico[1].

Las críticas más generosas esgrimidas contra las teorías de Prebisch las describían como claramente anticuadas. Desde esa perspectiva, habrían sido satisfactorias como una interpretación de los acontecimientos en los años patológicos de la depresión de los años treinta o al término de la Segunda Guerra Mundial, dominados por la escasez y los controles gubernamentales. Pero en la economía mundial en rápido crecimiento de los años sesenta, con una apertura progresiva a las transacciones internacionales, se suponía que aquello que –de manera exagerada– se consideraba la doctrina Prebisch sobre la sustitución de importaciones y el intervencionismo del Estado ya no era aplicable.

Ahora bien, los protagonistas de esas críticas eran esencialmente los partidarios de la liberalización de las entonces denominadas economías en vías de desarrollo. Había que derribar las barreras a las importaciones, eliminar los controles cambiarios y los países tenían que apostar toda su suerte a la rápida expansión de las exportaciones que emanaría de la mayor eficiencia lograda con estas medidas. Su éxito, tal vez basado no sólo en su capacidad para la argumentación intelectual, ha sido fenomenal. Las décadas siguientes han sido testigos de la adopción, primero gradual y renuente, en la mayoría de los casos, y como una estampida en la última década de, precisamente, esas políticas. ¿Y cuáles han sido las consecuencias de todas esas

---

* Centro de Estudios Avanzados, Universidad de Buenos Aires y Universidad de Bolonia en Buenos Aires, oconnell@overnet.com.ar.

Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el Seminario.

1. *Véanse*, por ejemplo, las observaciones de Paul Krugman (1994).

reformas? Un nivel de inestabilidad extraordinario o crisis reiteradas que afectan a las que ahora han pasado a llamarse "economías emergentes", altamente vulnerables a los choques económicos internacionales.

Aquellos que cuestionaban las ideas de Prebisch, tras haber conseguido reinstaurar una economía mundial muy similar a la de comienzos del siglo XX o defines del decenio de 1920, han terminado por hacerle un grandísimo favor intelectual. El pensamiento de Prebisch sobre las dificultades de una economía "periférica" abierta en un entorno de globalización financiera resulta de una palpitante actualidad.

Por tanto, en este artículo se procurará demostrar que los problemas económicos latinoamericanos reflejan las circunstancias de fines del decenio de 1920 y, por cierto, de la década que siguió a la Depresión. Y, así, repentinamente el pensamiento de Prebisch recobra toda su relevancia actual. De hecho, se hará referencia a un Prebisch en sus primeras etapas, el que escribía a fines de los años veinte y comienzos de los treinta. Ese Prebisch estaba más preocupado por lo que podría denominarse problemas macroeconómicos de corto plazo y no con lo que más adelante se denominaría problemas del desarrollo, a los que dedicó sus años cepalinos.

Este artículo está organizado como sigue. Primero, se tratará el carácter cada vez más inestable de la economía mundial en el último cuarto de siglo y su impacto sobre nuestra región. Segundo, se establecerán algunos paralelos con la economía argentina del período entre guerras. Tercero, se examinará la evolución inicial del pensamiento de Prebisch a fines de los años veinte relacionado con el estudio de esa economía. Por último, se estudiarán sus primeras reacciones a los años de la Depresión.

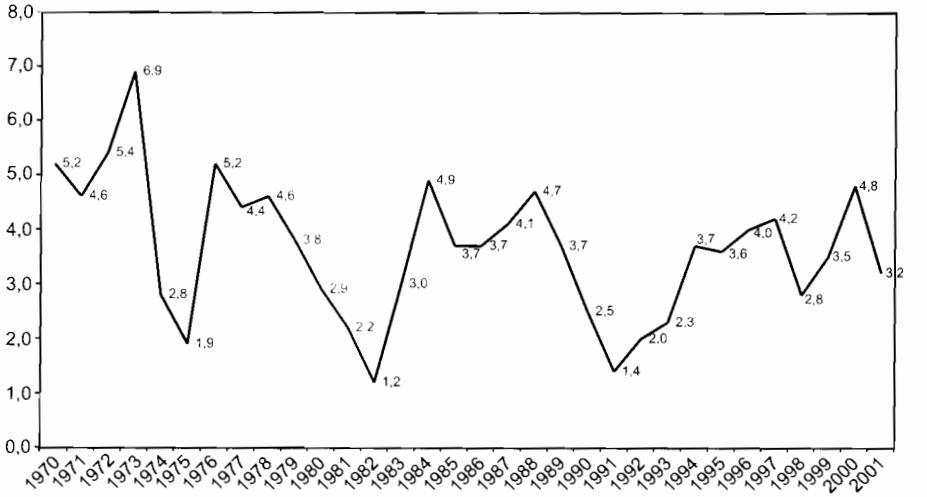
Se verá cuán claras y representativas, incluso para las realidades de hoy, eran las concepciones de Prebisch sobre los problemas de una economía incipiente "de mercado emergente", incluso aunque pueda haber discrepancias sobre sus propuestas específicas de política económica.

## 1. LA INESTABILIDAD DE LA ECONOMÍA MUNDIAL Y LA RENOVADA VULNERABILIDAD DE LAS ECONOMÍAS LATINOAMERICANAS

A contar de 1975 –y según se reconoce en varios de los últimos números de *Panorama de la Economía Mundial* del FMI– la economía mundial ha experimentado varias depresiones. A juicio de esta publicación, cabe detectar recientemente cuatro de ellas, registrándose una quinta a mediados de los años noventa[2]. Y ahora mismo –en 2001– se está produciendo otra que podría fácilmente ser la sexta (gráfico 2.1).

2. *Véase*, por ejemplo, FMI (1999, pp. 2-5). En el diagrama de la producción industrial mundial –gráfico 1.2 de la página 5– de ese mismo informe, se observa claramente una quinta desaceleración en 1995 y no sólo en América Latina.

**Gráfico 2.1**
MUNDO: PRODUCTO INTERNO BRUTO REAL
(Tasa de variación anual porcentual)

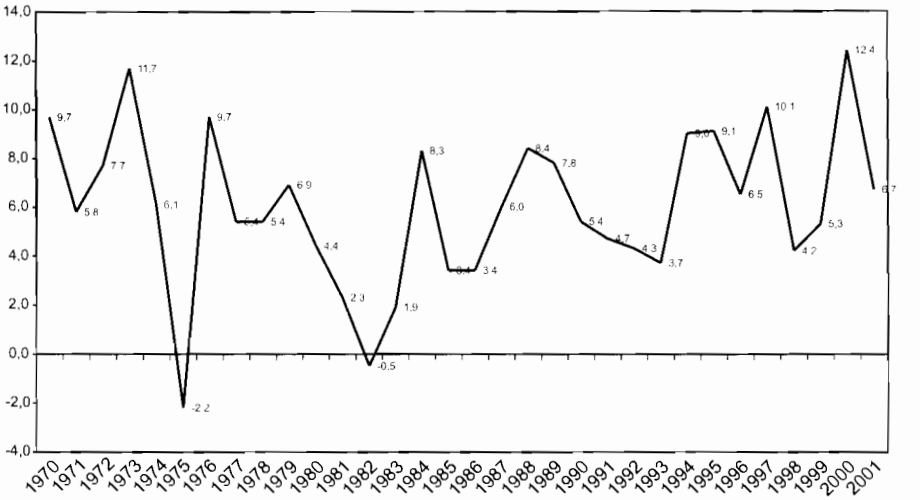



La frecuencia de las crisis parece ir en aumento, ya que ha habido seis crisis en alrededor de 25 años, pero cuatro se produjeron en los 10 últimos años, tres en los últimos cinco años y dos en los últimos tres. Tal examen ocasional de la frecuencia de las crisis se ve confirmado, por ejemplo, en un trabajo reciente de Bordo, Eichengreen y otros (por publicarse). Del examen de 120 años de historia financiera realizado por estos autores, resulta que con posterioridad a 1973 la frecuencia de las crisis ha sido el doble de las habidas en el período clásico del patrón oro o en el que siguió a Bretton Woods. De particular interés para el argumento que procuramos desarrollar en este artículo, es haber sido similar a la del período entre guerras. Además, el último período de 25 años muestra una mayor frecuencia de crisis gemelas –monetaria y bancaria; se sabe y se ha demostrado que estas crisis han sido particularmente severas y han provocado elevadas pérdidas del producto.

Y naturalmente, como otro antecedente sobre la inestabilidad de la economía mundial, hemos tenido también la extrema volatilidad de las tasas de interés y del tipo de cambio entre las principales monedas; a ella algunos autores le atribuyen el comportamiento de los precios de los productos básicos, aspecto que luego comentaremos.

Aparte de las frecuentes desaceleraciones de la actividad económica amplificadas por la fuerte variación del volumen del comercio internacional (gráfico 2.2) y la volatilidad de las tasas de interés y del tipo de cambio, este último cuarto de siglo ha mostrado una variabilidad extraordinaria en otros dos aspectos de gran importancia

**Gráfico 2.2**
MUNDO: VOLUMEN DEL COMERCIO DE BIENES Y SERVICIOS
(Tasa de crecimiento anual porcentual)




para los países en desarrollo, a saber, los precios de los productos básicos y los flujos de capital.

En cuanto a los precios reales de los productos básicos, por una parte, los estudios recientes han reivindicado al menos los datos sobre los que se basa la hipótesis Prebisch-Singer, es decir, hay una tendencia de largo plazo –en un lapso de 140 años– a la declinación de estos precios (a una tasa anual de 1,3%). Es más, hubo un quiebre en torno a 1917 tras el cual la declinación se aceleró a 2,3% anual y en los años noventa a 6,9% anual[3]. No sólo existe tal tendencia declinante, sino también una inestabilidad que se ha incrementado notoriamente en el último período, con grandes oscilaciones de precios y ciclos de mayor frecuencia[4].

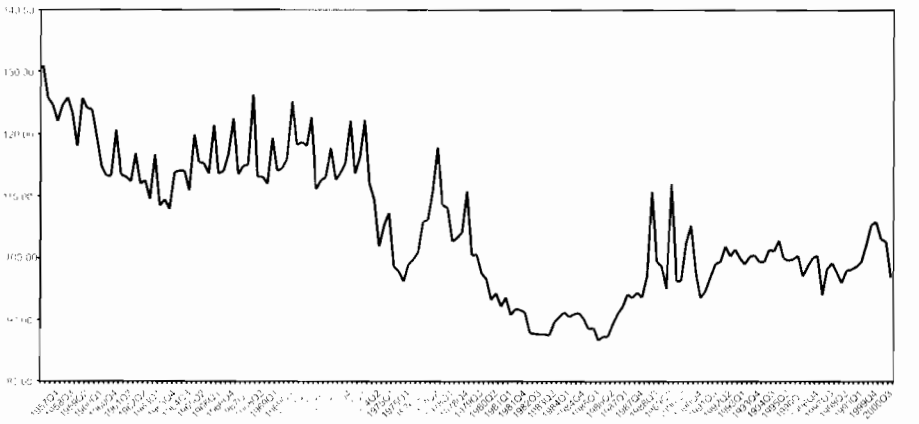
Cabe recordar que a principios del año 2000 los precios reales de los productos básicos eran 40% más bajos que a comienzos del decenio de 1970. El resultado de tal desempeño de los precios reales de los productos básicos sobre la relación de intercambio de los países en desarrollo no podía ser más obvio, como puede deducirse del gráfico 2.3, referido a los países en desarrollo no petrolíferos.

En relación con los flujos de capital, se podría relatar una historia muy similar. Desde principios de los años setenta, cabe advertir dos ciclos definidos de auge y

3. *Véase* Cashin y McDermott, 2001.
4. "... rapid, unexpected and often large movements in commodity prices are an important feature of the behavior of commodity prices" (Cashin y McDermott, 2001).

depresión. El primero, bien conocido, relacionado con los préstamos bancarios en los años setenta que condujeron al "cese súbito" a comienzos de los años ochenta y las crisis de la deuda que abarcan toda la década. El segundo, el auge más reciente de comienzos de los años noventa, seguido del colapso que se inició con la crisis asiática de 1997.

**Gráfico 2.3**
PAÍSES EN DESARROLLO NO PETROLÍFEROS: RELACIÓN DE INTERCAMBIO, 1957-2000
(1999 = 100)

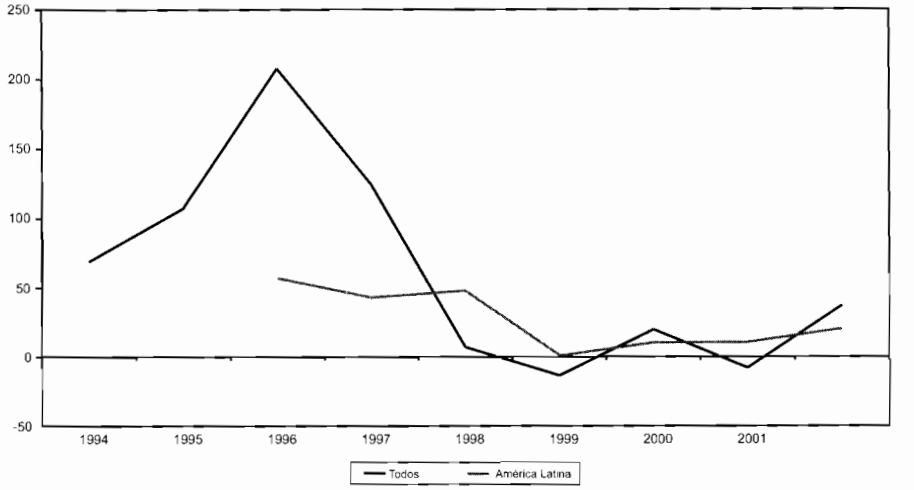


Las cifras trimestrales de los últimos años permiten advertir fácilmente –superpuestas sobre esos ciclos largos– la extrema variabilidad del comportamiento de los flujos de capital privado. Dicho en forma más concreta, los préstamos bancarios –y también la emisión de títulos de renta fija, aunque en menor medida– presentan una inestabilidad extrema moderada por el desempeño más estable de la inversión extranjera directa. De hecho, como cabe deducir del gráfico 2.4, los flujos netos de capital no participativo no sólo han sido mucho más inestables, sino que en los últimos años se han vuelto también nulos o incluso negativos.

En suma, como debiera ser de público conocimiento –aunque no siempre se lo recuerde cabalmente–, la economía mundial ha mostrado un grado extraordinario de inestabilidad en la era pos BrettonWoods y más concretamente en la última década.

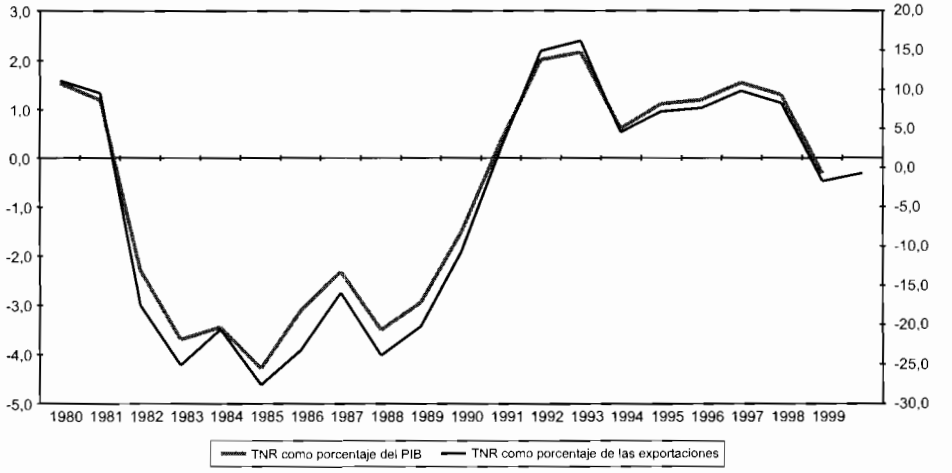
Naturalmente que América Latina, al "abrirse" a las relaciones comerciales y financieras con la economía mundial, era difícil que escapara a estar sometida a esa inestabilidad. Las tasas de crecimiento del PIB y los volúmenes del comercio internacional hicieron su parte, así como el comportamiento de las tasas de interés, los precios reales de los productos básicos y los flujos de capital.

**Gráfico 2.4**
FLUJOS NETOS DE CAPITAL PRIVADO NO PARTICIPATIVO
A LOS MERCADOS EMERGENTES
(en miles de millones de dólares)



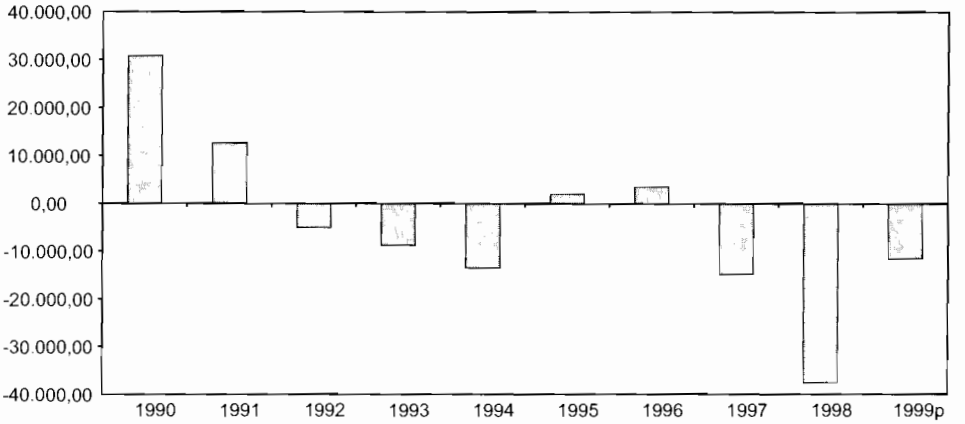

La transferencia neta de recursos, en general positiva en los años noventa –comparada con las cifras negativas de los años ochenta–, volvió a ser negativa, no obstante, al terminar el siglo, tras haber mostrado también una baja a mediados de los años noventa (gráfico 2.5).

**Gráfico 2.5**
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS (TNR)
(como porcentaje del PIB y de las exportaciones 1980-2000



Como se sabe, las exportaciones aumentaron a una tasa más alta que en décadas anteriores, pero las importaciones lo hicieron a una tasa aun mayor. El resultado fue el surgimiento de déficit comerciales considerables, sólo moderados o transformados en positivos en condiciones recesivas (gráfico 2.6).

**Gráfico 2.6**
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: BALANZA COMERCIAL
(en millones de dólares)




Sumado al balance negativo de los servicios reales y financieros, las cuentas corrientes se tornaron cada vez más negativas, incluso en términos de un PIB más abultado (gráfico 2.7).

A fines de la década, los coeficientes de endeudamiento externo –en relación con las exportaciones y el PIB– habían comenzado a subir nuevamente a niveles similares a los que habían prevalecido a principios de la crisis de los años ochenta (gráfico 2.8). Por cierto que fue precisamente el repunte de la acumulación del endeudamiento externo lo que determinó la expansión de las salidas por concepto de servicios financieros.

Y si bien la deuda externa de corto plazo –como porcentaje de la reserva de divisas– era reducida y declinante a fines de la década de los noventa, las necesidades de financiamiento –deuda de corto plazo más el servicio de la deuda de largo plazo con vencimiento al año– aumentaban como consecuencia del mero crecimiento de la deuda externa (gráfico 2.9).

El rápido crecimiento de las importaciones más las considerables necesidades de financiamiento externo (gráfico 2.10) han hecho a la región extremadamente vulnerable a las vicisitudes de la economía mundial. Los diferenciales de riesgo país reve-

**Gráfico 2.7**
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: BALANCE EN CUENTA CORRIENTE COMO PORCENTAJE DEL PIB
(en millones de dólares)

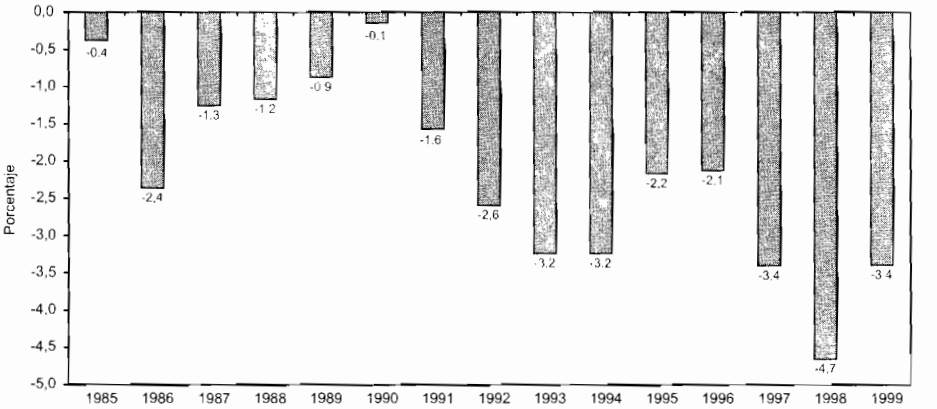
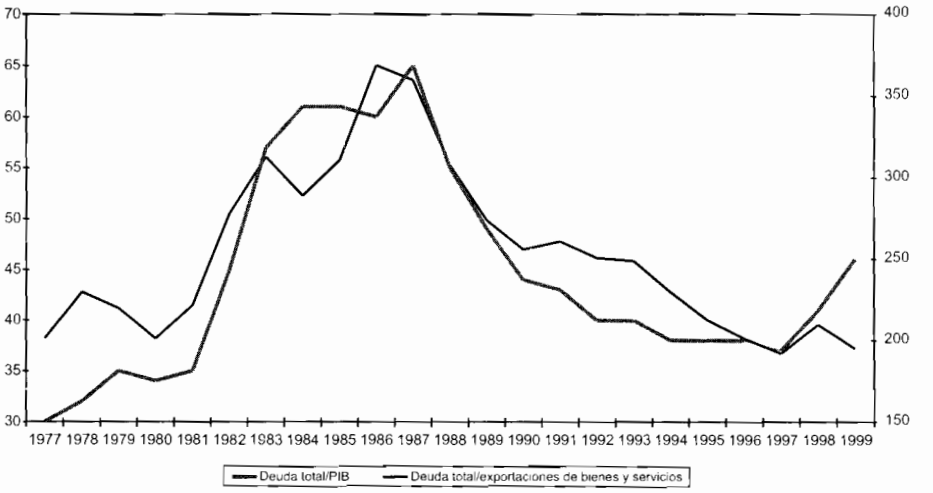



**Gráfico 2.8**
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COEFICIENTES DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO
(en porcentajes)




lan la evolución en el tiempo de la evaluación volátil de los países de la región, efectuada por los mercados financieros internacionales y la inestabilidad resultante del acceso a ellos que experimentan.

**Gráfico 2.9**
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DEUDA DE CORTO PLAZO COMO PORCENTAJE DE LAS RESERVAS DE DIVISAS 1971-1999

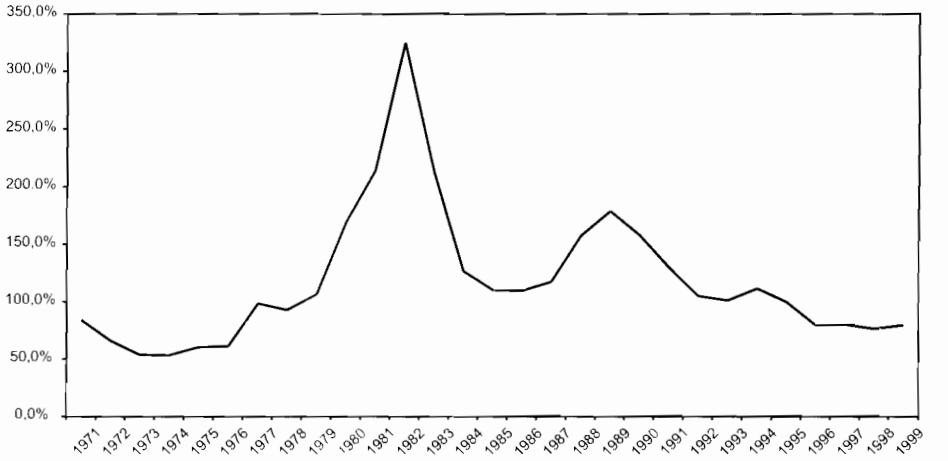
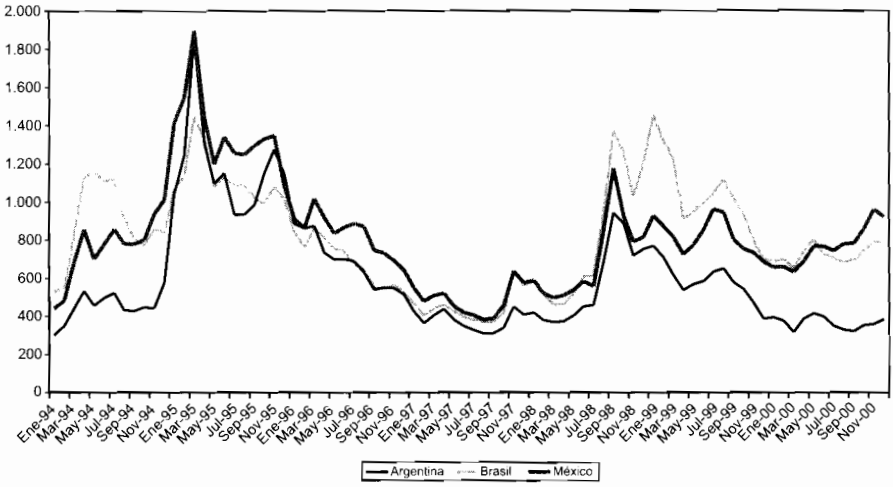



**Gráfico 2.10**
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO
(como porcentaje del PIB)

Por lo tanto, no es de extrañar que bajo esas diversas presiones, las crisis hayan visitado la región reiteradamente y que más de un país –entre ellos todos los principales– hayan estado en riesgo de que su vinculación cambiaria y/o servicio de la deuda colapsaran (gráfico 2.11).

**Gráfico 2.11**
ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO
Tasas de riesgo país
1994-2000




No es de extrañar que la vulnerabilidad a una economía internacional inestable y más concretamente a flujos financieros volátiles haya resultado en una alta "inestabilidad real" para las economías latinoamericanas, incluso aunque en esencia se haya logrado la tan alabada estabilidad de precios.

Pero lo que también debe recordarse es que la tasa de crecimiento medio del decenio de 1990 fue en general sólo marginalmente mayor que la de la "década perdida" de los años ochenta (3,0 frente a 2,1% anual)[5]. Por tanto, si la década de los años ochenta fue la "década perdida", la de los noventa podría bautizarse como la década de la "montaña rusa" (gráfico 2.12).

## 2. La economía argentina a fines del decenio de 1920

Los paralelos con la economía argentina a fines de los años veinte –el período cuando Raúl Prebisch comienza a desarrollar sus ideas sobre la "economía periférica"– son muchos. Ya hemos señalado que en términos de la frecuencia de las crisis así como del comportamiento de los precios de los productos básicos, el período entre guerras fue el más similar –en los últimos ciento veintitantos años– a la era pos Bretton Woods y más concretamente a la última década.

5. *Véase* FMI, 2001.

Demos una mirada a la economía argentina de aquellos años. Las crisis y fluctuaciones no visitaron por primera vez el país después de 1929. La versión idílica de una década de 1920 exclusivamente próspera no se compadece con los hechos. Un claro patrón de fluctuaciones económicas había surgido previamente hasta el punto de ser bautizado por Prebisch y su equipo como el "ciclo económico argentino". Pero a diferencia, por ejemplo, del ciclo económico estadounidense que era analizado por Mitchell y la NBER por aquellos mismos años, el de la Argentina –postulaban aquéllos– estaba dominado por la inestabilidad de las exportaciones y las entradas de capital y no por la de la inversión[6].

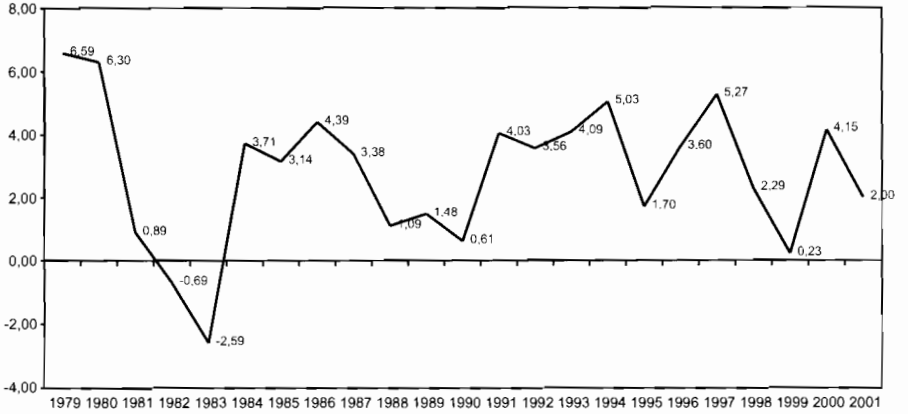
Las razones de la inestabilidad de las exportaciones eran varias. Primero, las exportaciones eran abrumadoramente de carácter agrícola. En general, en el período 1923-1927, el 96% de las exportaciones se originaba en el sector agrícola[7]. Es más, sólo cuatro productos (trigo, maíz, semilla de lino y carne de vacuno) constituían dos tercios del total[8].

Algunos estudios publicados en esa época o poco después demostrarían, a contar de fines del siglo XIX, una tendencia crónica a la declinación de los precios del trigo en términos reales[9]. Además, Argentina distaba de ser un proveedor marginal de algunos de estos mercados, de manera que al empeorar las condiciones de sobreoferta después de la Primera Guerra Mundial sus exportaciones estaban expuestas a tropezar con barreras[10].

---

6. Para un examen de la economía argentina de esos años, *véase Revista Económica* (hay una versión en inglés publicada como *Economic Review*) (BNA, varios números) continuada por un breve período después de 1935 –como serie nueva– por el flamante Banco Central de la República Argentina (BCRA). El departamento de investigaciones económicas, que publicaba este informe, se había organizado en el Banco bajo la dirección de Raúl Prebisch. *Véase* un análisis de sus estudios en O'Connell, 1984, primera sección ("The Argentine Business Cycle").
7. El 55% eran productos agrícolas y el 41% productos de la actividad ganadera. *Véase* Dirección Nacional de Estadística y Censos (DNEC, 1921, 1922, 1923, 1924, 1926, 1927, 1928 y 1929).
8. El trigo correspondía al 22% de las exportaciones totales, el maíz al 19%, la semilla de lino al 12% y la carne de vacuno al 11%. Esas exportaciones tenían otra característica muy especial que las distinguía de aquellas de otros productores primarios como, por ejemplo, Brasil, que exportaba café; es decir, esas exportaciones argentinas –por ser productos agrícolas de una zona templada– entraban en competencia con los productos nacionales de los países más avanzados de Europa occidental y América del Norte.
9. Mandelbaum (1953) indica que los precios del trigo habían venido cayendo –en términos reales– desde principios de la década de 1880. Para V.P. Timoshenko (1933), los precios de 15 productos agrícolas importantes ya venían declinando a mediados de los años veinte, sin mencionar lo que ocurrió después, en los años iniciales de la depresión. En Argentina, los precios del trigo cayeron de un promedio de 15,13 pesos por quintal –100 kilos– en el período 1920/1924 a 10,50 en 1927/1928 y 9,68 en 1928/1929, mucho antes de la crisis de Wall Street.
10. Argentina era el segundo exportador mundial de trigo –22% del total– y el primer exportador de maíz con más de dos tercios del total. Su participación en las exportaciones mundiales de la carne de vacuno (61%) y la semilla de lino (80%) era también muy elevada. *Véase* Taylor y Taylor (1943) para la participación de las exportaciones argentinas en los mercados mundiales. La agricultura en los países industrializados había pasado a ser –en los años veinte– un sector en crisis donde el proteccionismo y las medidas de apoyo directo se habían tornado

**Gráfico 2.12**
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS REALES DE CRECIMIENTO DEL PIB 1979-2001
(en porcentajes anuales)




Cabe reiterar que estudios recientes de las tendencias de largo plazo han confirmado que se registraba un comportamiento declinante de los precios reales de los productos primarios. Por tanto, no es de extrañar que al observar la situación a fines de los años veinte, Prebisch comenzara a hacer hincapié en la "tendencia al deterioro de la relación de intercambio entre los productos primarios y los productos manufacturados".

Pero, retomando las fluctuaciones, otra característica de las exportaciones argentinas, que atrae la atención de Prebisch y vuelve a confirmarse más adelante, es la extraordinaria inestabilidad de sus precios, a la que podría agregarse también en aquellos años una inestabilidad de los volúmenes (gráfico 2.13) debido a factores climáticos –y a un ciclo ganadero en telaraña. A medida que el consumo interno mostraba una tendencia sostenida, la inestabilidad de la producción se tradujo en la inestabilidad de las exportaciones[11].

endémicas. De hecho, la Primera Guerra Mundial había contribuido además a desequilibrar todo el sector agrícola mundial. Mientras caía la producción en Europa continental debido a los estragos de la guerra de trincheras, los productores de ultramar se beneficiaban de una producción floreciente. El retorno a la normalidad de la agricultura europea a mediados de los años 20 –bajo una panoplia de medidas de apoyo– produjo una situación de sobreoferta crónica. Para una recuento de la ola creciente de proteccionismo, cuyos orígenes se remontan a fines del siglo XIX, *véase* O'Connell, 1986 (a propósito, este volumen estuvo dedicado al seminario "Raúl Prebisch-Elder Statesmen of the Emerging Nations", celebrado, con su asistencia, en St. Antony's College-Oxford, en el que se presentó por primera vez la mayoría de las contribuciones al correspondiente libro).

11. Para un análisis de la inestabilidad de los volúmenes de exportación, *véase* BNA (1930) y también BCRA (1937a y 1937b). Para un índice de inestabilidad según MacBean, *véase* Diéguez (1972). Normalmente los precios eran menos inestables que los volúmenes. Pero en 1917-1929 la inestabilidad de los precios fue ligeramente mayor que la de los volúmenes (12,5% frente a 12,2%, respectivamente).

**Gráfico 2.13**
ARGENTINA: VOLUMEN Y PRECIOS DE LAS EXPORTACIONES 1919-1939
(1913 = 100)

A pesar de cierta relación inversa entre los precios de exportación y los volúmenes exportados –previsible en un país cuya oferta influía en los precios internacionales de varios productos–, los valores de exportación también mostraban un alto grado de inestabilidad. De hecho, en el período 1917-1929 ésta era mucho más elevada que en cualquier otro período de la historia económica argentina y muy superior a la experimentada por los países en desarrollo en la era pos Bretton Woods[12].

Si los precios de importación hubieran fluctuado en la misma dirección y magnitud que los precios de exportación, la volatilidad habría sido neutra para el país en general, aunque habría tenido consecuencias importantes para la redistribución del ingreso. Pero esto distaba mucho de ser así. Por tanto, la relación de intercambio (gráfico 2.14) experimentó amplias oscilaciones antes de 1930 y sólo recuperó el nivel anterior a la Primera Guerra Mundial en 1946-1950[13].

La relación de intercambio no sólo experimentó violentas fluctuaciones sino que, en general, durante los años veinte estuvo al mismo nivel que en los años treinta y en ambos casos fue 27% más baja que la de 1913. Vuelve a surgir un cuadro de los años veinte, anterior al desplome bursátil de octubre de 1929, que dista mucho de lo idílico.

12. El índice de inestabilidad –a la MacBean– de los valores de exportación del período 1917-1929 fue 16,8, mientras que el estimado por MacBean para los países en desarrollo en el período 1948-1958 fue sólo de 9,06% (Diéguez, 1972).

13. Para el índice de la relación de intercambio, *véase* Ministerio de Finanzas de la Nación/BCRA (1952).

**Gráfico 2.14**
ARGENTINA: RELACIÓN DE INTERCAMBIO 1919-1939
(1913 = 100)

Las importaciones, por otra parte, constituían una proporción elevada del PIB, casi el 25% en 1925-1929. En este mismo período las importaciones atendían 13% del consumo y las de maquinaria y equipo representaban el 35% de la inversión interna[14].

Además, según lo analizado por el equipo de Prebisch, las importaciones presentaban una elasticidad-ingreso elevada y una fuerte asimetría, ya que tenían cierta inercia en adaptarse a los menores niveles de ingreso nacional. Por consiguiente, cuando una desaceleración de las exportaciones –o una caída de las entradas de capital– afectaba al país, provocando primero una escasez de divisas y luego una caída del PIB, la conservación por un tiempo de altos niveles de importaciones resultaba en una mayor presión sobre la balanza de pagos. En consecuencia, se producían amplias oscilaciones de las balanzas comerciales, como puede observarse en el gráfico 2.15[15].

El segundo elemento de inestabilidad identificado por Prebisch emanaba de las entradas de capital. Las entradas de capital bruto equivalían al 10% de las exportaciones, convirtiéndolas en proveedoras importantes de divisas. En contra de lo que

14. Los años de la Primera Guerra Mundial habían demostrado cuán esenciales eran las importaciones para el desempeño de la economía cuando una escasez de suministros –por cierto también una crisis del sector de la construcción debida a dificultades financieras– había provocado la peor depresión de todo el siglo.

15. Acerca de cifras sobre la participación de las importaciones en el PIB, el consumo y la inversión, *véase* Cepal, 1958, cuadros 24 y 25. En el período 1996-1998, cuando Argentina se estaba recuperando de la crisis "tequila", la elasticidad de las importaciones en ese país oscilaba entre 3 y 4. Esto es muy similar a lo que ocurre actualmente en la mayoría de las "economías de mercado emergentes", poniendo por consiguiente en peligro su posición externa.

**Gráfico 2.15**
ARGENTINA: EXPORTACIONES, IMPORTACIONES Y BALANZA COMERCIAL 1913-1940
(en millones de pesos m/n)

suele afirmarse como diferente en ese mundo con respecto al actual, en general, durante los años veinte, el 53% de las entradas estaba destinado al sector privado y sólo el resto a la deuda pública[16].

El grueso de las entradas de capital al sector privado estaba constituido por inversión extranjera directa, la que, sin embargo, tal como hoy, se financiaba en gran medida con emisiones de deuda. La inversión extranjera directa (IED) –en términos de acervo– era el 32% del capital total estimado invertido en Argentina y las entradas brutas representaban el 10% de la formación de capital fijo[17].

No obstante, las entradas de capital eran notoriamente inestables, como cabe deducir del gráfico 2.16, relativo al período entre guerras, con la inestabilidad ya bien instalada en los años veinte.

La inestabilidad de las exportaciones y entradas de capital se transmitía a la economía por diversos mecanismos.

16. *Véase* Ministerio de Finanzas de la Nación/BCRA, 1952.

17. Para estas cifras, *véase* Cepal, 1958. El 60% de la IED provenía del Reino Unido; a su vez, en 1929 Argentina absorbía el 27% de toda la IED del Reino Unido y el 42% de la existente en "países extranjeros", es decir, más allá de los límites de lo que entonces era el imperio británico (*véase* Naciones Unidas, 1949, cuadro 7). Para los Estados Unidos, Argentina era mucho menos importante como campo para la IED –sólo 8% del total– y figuraba detrás de otros países en América Latina (*véase* Naciones Unidas, 1949, cuadro 6). Sin embargo, muchas empresas estadounidenses comenzaron a establecerse en el mercado argentino para fabricar automóviles, aparatos electrodomésticos, productos cosméticos y otros bienes (*véase* Phelps, 1936, y Whyte, 1945).

**Gráfico 2.16**
ARGENTINA: ENTRADAS DE CAPITAL BRUTO 1919-1939
(en millones de pesos m/n)

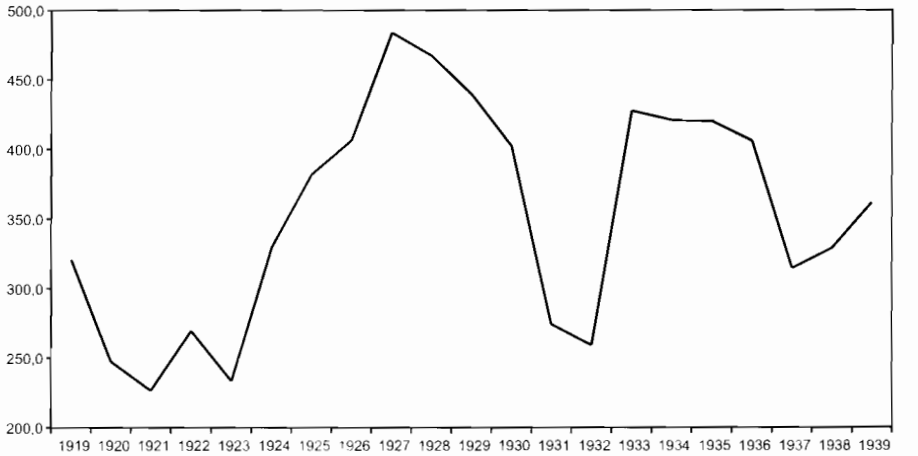
Del lado del ingreso, las exportaciones del período 1925-1929 representaban el 24% del PIB y más de dos tercios de la demanda final de productos de la Pampa. A su vez, la agricultura correspondía a entre el 25 y 30% del PIB a precios de 1950, bajísimos por cierto para estos sectores, de manera que su verdadero peso era seguramente mucho mayor[18]. Por tanto, las reactivaciones y contracciones de las exportaciones estaban destinadas a tener un fuerte impacto sobre el PIB. En cuanto a las entradas de capital, el gasto del sector privado o del público tenía que ajustarse a su disponibilidad, ya que eran una fuente de financiamiento importante.

Los cheques también se transmitían mediante los sistemas fiscal y monetario. Tres cuartos del ingreso corriente del gobierno provenían de los derechos aduaneros y demás impuestos al comercio exterior. Y la disponibilidad de recursos para el gasto del gobierno estaba determinada también por la capacidad de contraer nuevas deudas. Como se observa en el gráfico 2.17, la deuda pública registraba grandes fluctuaciones.

Pero es en relación con el mecanismo monetario como los paralelos con las preocupaciones actuales son más llamativos. El sistema monetario de Argentina en esos años había sido bautizado como "patrón oro esporádico" por el señor Hueyo, un Ministro de Hacienda de comienzos de los años treinta[19]. De hecho, Argentina había

18. *Véase* Cepal (1958).
19. *Véanse* las declaraciones del señor Hueyo sobre el sistema monetario argentino, en Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Hacienda (1932). El señor Hueyo –siguiendo las enseñanzas ortodoxas tal como lo hizo el señor Hoover en los Estados Unidos– trató de estabilizar la economía en 1932-1933 mediante la reducción

**Gráfico 2.17**
ARGENTINA: DEUDA EXTERNA PÚBLICA
(en millones de dólares)




adoptado un sistema de caja de conversión a principios del siglo XX, pero había abandonado la "convertibilidad" –para emplear la terminología argentina moderna– a comienzos de la Primera Guerra Mundial sólo para reanudar el funcionamiento de la Caja de Conversión en agosto de 1927[20].

Tal como en muchos otros casos de reanudación prematura del patrón oro en los años veinte, el experimento fracasó a fines de 1929 y el país sólo retornó al sistema de caja de conversión a principios de 1991, sujeto esta vez al patrón dólar estadounidense.

Naturalmente que, conforme al régimen de caja de conversión, el crédito y la oferta monetaria tenían que ajustarse a las vicisitudes de la balanza comercial y a las entradas netas de capital. El Banco Central sólo fue creado en 1935, de modo que algunas de las funciones de "prestamista de última instancia" las desempeñaba el Banco de la Nación Argentina, cuyos ecos pueden advertirse en la crisis "tequila" o en la actual –¿cómo podríamos llamarla?– crisis "tango"[21].

---

de los déficit fiscales, una hazaña que casi consiguió con consecuencias poco favorables para la recuperación económica de su país.

20. La apertura de la Caja de Conversión en 1927 enfrentó a los exportadores agrícolas, políticamente poderosos, con los inversionistas extranjeros. Los exportadores pedían el retorno a la "convertibilidad", pues el peso se estaba apreciando demasiado, incluso por encima de la paridad, mientras que los inversionistas extranjeros estaban felices de ver que sus ganancias en pesos se traducían en mayores montos de libras esterlinas y otras monedas extranjeras.

21. En 1932, se lanzó un "Empréstito Patriótico" –como los de 1995 y el año 2001– que por falta de demanda tuvo que terminar siendo adquirido por el Banco de la Nación Argentina (un banco de propiedad pública creado después de la crisis de 1890), empleando por primera vez una ley de redescuento que se había aprobado en 1914

Por tanto, la inestabilidad de las exportaciones y entradas de capital afectaba directamente la posición de la balanza de pagos, pero además, por obra de los vínculos del ingreso y monetarios, se transmitía al resto de la economía.

La experiencia de los años veinte había demostrado, de hecho, que había quedado claramente conformado un ciclo basado en la inestabilidad de las exportaciones y entradas de capital amplificada por los mecanismos del ingreso y fiscal-monetarios.

Una baja del ingreso nacional –recuérdese nuevamente la significación de la deflación de precios– había inaugurado la década. La abrupta reducción de los precios agrícolas al término de la guerra tuvo un impacto especial en Argentina, que dependía de esos productos. Concluida la deflación, sobrevino la recuperación en el período 1922 a 1924, con buenas cosechas y el inicio de grandes entradas de capital provenientes de los Estados Unidos. Una mala cosecha en la temporada 1924-1925 provocó una nueva declinación de la actividad económica, acentuada por la reanudación de la deflación, que se extendió hasta 1926[22].

A comienzos de ese último año se instaló una nueva fase de expansión, pero esta vez los precios experimentaron una ligera tendencia a la baja. Debido al aumento de las exportaciones y entradas de capital, el peso comenzó a apreciarse, lo que llevó a la reinstauración del sistema de la caja de conversión –un retorno al patrón oro– en agosto de 1927. Los empréstitos públicos en el exterior se expandieron a un ritmo aún más acelerado y el oro ingresó al país, lo que derivó en un gran aumento de las reservas. La expansión se apoyó en la política de la Reserva Federal de los Estados Unidos que había reducido las tasas de interés por esa época, lo que resultó en una salida de capital desde ese país[23].

Durante ese período expansivo, aumentaron el dinero y los depósitos. Sin embargo, los préstamos no se expandieron a una tasa equivalente, ya que los bancos trataron de reconstituir las reservas y cancelar los créditos antiguos, un vestigio de la contracción precedente. El Banco de la Nación Argentina –que a falta de un

---

para contrarrestar la crisis desatada por la guerra en Europa. El señor Hueyo pidió la asesoría del Banco de Inglaterra para establecer un banco central. El Banco de Inglaterra envió en calidad de "experto monetario" a un funcionario de alto rango, Sir Otto Niemeyer, que era extremadamente crítico del patrón oro. *Véanse* sus opiniones en *Revista Económica* (BNA, 1934).

22. *Véase* en BNA (1929c) una descripción de los ciclos de comienzos y mediados de los años veinte.

23. *Véase* en BNA (1929a) un análisis del impacto –no sólo sobre Argentina sino sobre la economía mundial– de la política de la Reserva Federal a fines de los años veinte. En agosto de 1927, la Reserva Federal había reducido las tasas de interés de 4% a 3,5% y emprendido una política activa de expansión del crédito por medio de operaciones de mercado abierto. Pero desde principios de 1928, la política se revierte debido a la creciente preocupación por la "exuberancia irracional" de Wall Street; se venden los títulos del gobierno y las tasas de interés se sitúan en alzas sucesivas a nivel de 5% en julio de 1928. Las reservas internacionales de la Argentina aumentaron de 466,5 millones de dólares en enero 1927 hasta un máximo de 680,1 millones de dólares en julio de 1928.

banco central propiamente tal cumplía a medias esta función– había otorgado créditos a otros bancos durante el período de apremio precedente, y comenzó a recuperarlos[24].

El año 1928-1929 resulta interesantísimo para nuestra tentativa de establecer paralelos con la década más reciente y la situación actual. Como cabría deducir de las cifras mencionadas, las exportaciones aumentaron menos y las importaciones siguieron creciendo a un ritmo más rápido que en la expansión anterior. Por añadidura, las entradas de capital comenzaron a declinar y algunos fondos salieron del país, pues las restricciones impuestas por la Reserva Federal sumadas a la bonanza bursátil de Wall Street las atraían a Nueva York. A principios del segundo semestre de 1928 –mucho antes del desplome bursátil de Wall Street– el oro comenzó a dejar el país, pero sobre todo debido a su auge y no al desplome bursátil ulterior. A fines de 1929 –cuando volvió a cerrarse la Caja de Conversión– todo el oro –e incluso un poco más– que había ingresado a Argentina tras el retorno al patrón oro se había perdido[25]. Las reservas bancarias comenzaron a declinar después de septiembre de 1928, llegando a un punto más bajo que el anterior al auge de 1927-1928. Una vez más el Banco de la Nación Argentina estaba desempeñando un papel compensador al otorgar préstamos al gobierno y otros bancos[26].

La drástica caída de los precios de exportación fue la razón que explica la atonía de las exportaciones, lo que se sumó a la crisis desatada por los movimientos financieros. Las cosechas de trigo en los principales países productores, para el año 1928-1929, fueron mucho más abundantes que en los años anteriores y provocaron una mayor acumulación de las ya considerables existencias no vendidas. Entre mayo de 1928 y mayo de 1929, o sea, antes del desplome bursátil de Wall Street, los precios del trigo cayeron 30% en Argentina. Aunque no todos los precios agrícolas cayeron tanto; el índice general disminuyó sólo 7% entre 1928 y 1929. Los precios de la tierra cayeron en consonancia con estos movimientos[27].

Se había creado el marco para una contracción significativa de la actividad económica, antes de que el desplome bursátil de Wall Street de octubre de 1929 señalara el comienzo de la depresión que dominaría la década siguiente.

---

24. Desde su máximo alcanzado en junio de 1927, las tasas de interés cayeron de un promedio de 6,75% a 5,75% en julio de 1928 (*véase* BNA, 1929b).
25. *Véase* BNA (1929d). Entre septiembre de 1928 y el 17 de diciembre de 1929 –cuando se cerró la Caja de Conversión– las salidasde oro ascendieron a 187,6 millones de pesos oro (aproximadamente equivalentes a dólares anteriores a 1933), poco más que los 179,4 millones que habían ingresado a Argentina desde la apertura de la Caja en agosto de 1927.
26. Por tanto, pese a las salidas a Nueva York, los préstamos bancarios aumentaron 15% entre septiembre de 1928 y diciembre de 1929 (BNA, 1929d).
27. Para el comportamiento de los precios de la tierra, *véase* Sociedad Rural Argentina (1979).

## 3. LA EVOLUCIÓN INICIAL DEL PENSAMIENTO DE PREBISCH SOBRE EL "CICLO ECONÓMICO ARGENTINO"

Al examinar esa experiencia, Prebisch acuña la expresión "ciclo económico argentino" para describirla. E insiste en que sería mejor que la política económica y la conducción de los asuntos públicos y privados dieran por sentado que una nueva fase descendente se halla siempre a la vuelta de la esquina, incluso durante lo que pudiera parecer la más sólida de las bonanzas. Esto parece de una sana clarividencia comparado con todos los partidarios de la "nueva economía" y aquellos que propician el endeudamiento ilimitado de los países de mercado emergentes[28].

Dejando de lado el impacto del clima sobre el volumen de productos disponibles para la exportación, los demás factores que determinan ese ciclo –los precios y la demanda de productos agrícolas y las entradas de capital– estaban íntimamente vinculados con el comportamiento económico internacional. En el caso argentino, carente de un sector interno productor de maquinarias, no resulta aplicable el mecanismo "acelerador" que, según Prebisch, está tras el comportamiento cíclico de los países adelantados. Por tanto, en su opinión toda la inestabilidad se originaba en el exterior.

Además, al analizar la inestabilidad de las entradas de capital, Prebisch llega a la conclusión muy actualizada, de amplia aceptación en nuestros días, a saber, que los flujos de capital están vinculados negativamente con los niveles de actividad en lo que más adelante denominaría "los centros monetarios". Dado que Nueva York era casi el único centro de este tipo en los años veinte, las entradas de capital se iban a ver amenazadas cuando, como ocurrió en 1928-1929, el auge de la economía estadounidense y de los mercados bursátiles –acompañado de una tentativa de la Reserva Federal de detener la "exuberancia irracional"– determinaría una sangría de capitales desde Argentina. Por tanto, el ciclo en Argentina tendía a serlo inverso del estadounidense, reforzado en parte por el hecho de que las exportaciones a ese país sólo representaban una pequeña fracción de los totales[29].

En su opinión, confrontados con la gran inestabilidad de las exportaciones y entradas de capital, los elementos rígidos de la estructura económica hacían que Argentina fuera extremadamente "vulnerable" a ella.

---

28. En una declaración ulterior, Prebisch diría: "Por más que no se sepa cómo, ni bajo cuál forma, ni en qué momento preciso ha de sobrevenir la reacción cíclica después de las épocas de bonanza, el saber que vendrá ineludiblemente es suficiente para aconsejarnos tomar a tiempo las medidas que propendan a moderar la amplitud de la oscilación o atenuar sus consecuencias económicas y sociales" (*véase* BCRA, 1938).

29. En 1925, sólo el 8% de las exportaciones argentinas estaba destinado al mercado estadounidense. Las importaciones de los Estados Unidos, por otra parte, habían llegado a representar el 23% del total de las importaciones argentinas, transformando a ese país en el principal proveedor de Argentina y desplazando al Reino Unido (*véase* Dirección Nacional de Comercio Exterior, 1941).

Para comenzar, ya se ha mencionado el comportamiento de las importaciones: su rápida expansión provocaba desequilibrios comerciales en las bonanzas, y una rigidez transitoria a la baja en las depresiones deterioraba aun más esos desequilibrios. Las finanzas del gobierno tendían también a comportarse de manera asimétrica. Con una fácil disponibilidad de fondos, el gasto –apoyado también en ingresos más elevados emanados de la expansión– se incrementaría con rapidez. Pero en una fase descendente, la contracción se torna más difícil debido a la rigidez de los compromisos contraídos previamente. En consecuencia, en las depresiones había una tendencia a que los déficit fiscales explotaran, lo que no permitía que la economía se contrajera a un nuevo nivel de disponibilidad de divisas.

Además, el servicio de la deuda externa en los años veinte absorbía en promedio el 20% de los ingresos de exportación (se dispararía al 35% en los primeros años de la Depresión). De hecho, los déficit en cuenta corriente más la amortización de los empréstitos públicos y privados generaban necesidades de financiamiento elevadas. Por tanto, a pesar de lo que normalmente eran superávit de la balanza comercial, el país tenía que hallar –año tras año– una cantidad importante de nuevos recursos para financiar el servicio de la deuda externa y la inversión[30].

Por tanto, había dos cargas casi fijas que mermaban el ingreso de divisas, las importaciones algo rígidas y el servicio de la deuda externa y el capital invertido en el país. Frente a estos factores, tanto las exportaciones como las entradas de capital eran extremadamente inestables. Estas circunstancias –según el pensamiento de Prebisch– hacían a la economía argentina "vulnerable" a una economía internacional inestable.

A partir de estas observaciones sobre las fuentes de inestabilidad y la rigidez de algunos elementos de la economía, Prebisch desarrolla a fines de los años veinte su modelo del "ciclo económico argentino". En este modelo la mecánica del ciclo giraba en torno al crédito y la expansión y contracción monetaria y su impacto sobre los niveles de importación. Sólo más adelante en los años treinta el multiplicador del ingreso keynesiano –o khaniano– entra a formar parte de su análisis.

En su esquema, la expansión de las exportaciones –debido a una cosecha más abundante pero sobre todo a mejores condiciones de mercado en el exterior– o las mayores entradas de capital conducen a la creación de dinero de "base". Los bancos se expanden mediante el multiplicador de la "base monetaria" y generan un poder adquisitivo adicional al creado originalmente por las entradas del exterior. El comer-

30. Las necesidades de financiamiento fluctuaban entre el 25% y 30% de las exportaciones en los años veinte hasta incrementarse a casi el 60% en los años treinta. En general, la transferencia neta de recursos era claramente negativa: en el período 1925-1929 representaría casi el 5% del PIB. En Ministerio de Finanzas de la Nación/BCRA (1952) figuran cifras sobre la carga de la deuda y las necesidades de financiamiento en relación con los ingresos de exportación. Respecto a la transferencia neta negativa de recursos, *véase* Cepal (1958), cuadros 24 y 28.

cio y la industria se expanden y las importaciones –recuérdese que constituyen una proporción elevada del PIB– florecen y la mayor disponibilidad de divisas se agota rápidamente. El oro –en un sistema de "caja de conversión"– o las "divisas" comienzan a salir del país o, en un régimen de cambio flotante que predominó en Argentina por cierto tiempo tras el cierre de la "caja", la moneda nacional experimentará una depreciación. A ello la depresión de los ingresos de exportación o las entradas de capital puede agregar una fuerza recesiva complementaria. Mientras tanto, también han aumentado las obligaciones en el exterior.

Así ha quedado establecido el marco para la fase descendente del ciclo. La salida de oro y divisas contrae la base monetaria y la expansión del crédito no sólo se detiene, sino que de hecho se revierte. Para que ello ocurra sin tropiezos, Prebisch insiste en que el crédito sólo debería haberse otorgado para fines de corto plazo, lo que significa que su cancelación sería casi automática, pues se habría cumplido su finalidad de financiar el comercio de mercancías. Si éste hubiera sido el caso, no se habría producido una crisis financiera. Si las expectativas de ventas habían sido demasiado optimistas, podría surgir cierta dificultad en la cancelación del crédito. Pero entonces correspondería a los bancos y al Banco Central recurrir a sus reservas y operaciones de redescuento para solucionar el problema. Así, podría evitarse lo que Prebisch criticaba como una contracción injustificada del crédito.

Por otra parte, adoptó una posición firme frente a los partidarios de utilizar el crédito bancario para financiar la inversión de largo plazo. A su juicio, la confusión entre el crédito y el ahorro es la razón de tal propuesta y los bancos debían abstenerse de otorgar créditos para tales fines, a menos que los fondos del público se hayan recaudado específicamente para tal fin. La razón principal de su oposición obedece al impacto sobre las importaciones –y por consiguiente sobre los desequilibrios externos– de tales operaciones.

Pero, en todo caso, el ciclo ha seguido su curso y todo el país ha estado sujeto a sus altibajos. La posición financiera del gobierno también se resiente debido a su impacto sobre el ingreso. Y la rigidez del gasto fiscal sumada a la de las importaciones sólo empeora los desequilibrios con que ha tropezado la economía. Prebisch señala también el carácter pernicioso de las entradas de capital de corto plazo, que denomina "fondos flotantes". Estima que estos fondos "... tienden a duplicar la demanda de divisas; la primera vez para pagar las importaciones que derivan de su entrada y (la segunda) por la necesidad de respaldar su salida ulterior"[31].

Además, Prebisch introduce otro elemento en su análisis del comportamiento de corto plazo de una "economía de mercado emergente". Las expectativas de los empresarios son introducidas como una fuerza motriz que podría conducir a la expan-

31. Esta frase de Prebisch aparece en BCRA (1937c), cap. II. También figura allí una descripción sucinta ulterior del pensamiento de Prebisch sobre el "ciclo económico argentino".

sión o contracción del producto y la demanda consiguiente de crédito. Pero esas expectativas –en un país rural– él las hace dependientes del estado del sector rural, lo que significa retrotraerse al clima y los precios externos que son los determinantes principales del ciclo sumado a las vicisitudes de las entradas de capital.

En todos sus escritos y análisis, la dependencia de las importaciones –con su elasticidad-ingreso elevada a los aumentos del PIB y su rigidez descendente asimétrica– es el factor que desempeña el papel principal en oponer un obstáculo insuperable a la expansión. Y además, a toda tentativa de implantar una política anticíclica –como por ejemplo una política monetaria expansiva– en condiciones de crisis de la balanza de pagos.

Por tanto, la política económica tenía muy poca autonomía para confrontar el "ciclo económico argentino". Con un sistema monetario y fiscal tan primitivo como el descrito muchos instrumentos de tales políticas anticíclicas simplemente no existían. El único camino posible era el de la extrema prudencia durante las expansiones a fin de poder evitar un crédito y un gasto del gobierno excesivos basados en un mayor endeudamiento. Eso haría más manejable lo que Prebisch consideraba la fase descendente inevitable.

## 4. LA DEPRESIÓN Y LA EVOLUCIÓN ULTERIOR DEL PENSAMIENTO DE PREBISCH

En tales circunstancias, una nueva fase descendente de la economía internacional –que se inició a fines de 1929– afectó al país. Hasta 1932, los precios de exportación continuaron cayendo y los precios de importación también lo hicieron, aunque en menor medida. Por ello, durante ese período de cuatro años, se deterioró la relación de intercambio[32]. Los niveles de precios también eran importantes y no sólo su declinación relativa. En 1932, los precios de exportación se habían reducido a la mitad del nivel que registraban antes de la Primera Guerra Mundial, lo que representaba una carga enorme para el endeudamiento de los productores y sus acreedores.

Las entradas de capital casi se extinguieron, recuperándose en parte sólo en 1933[33].

La economía argentina sólo se recuperó en 1934 y con mayor firmeza después debido a una grave y prolongada sequía en América del Norte que más tarde se propagó a Australia. Este flagelo generó, por una parte, la famosa "planicie de polvareda" y acarreó la desgracia de los agricultores pobres de los Estados Unidos pero,

32. Los precios de exportación cayeron en 64% entre 1928 y 1932; la relación de intercambio bajó en 40% en igual período. *Véanse* cifras sobre los precios del comercio exterior y la relación de intercambio en Ministerio de Finanzas de la Nación/BCRA (1952).

33. Dado que no existía un FMI, Brown-Harriman de Nueva York aportó algún "financiamiento compensatorio" –que en realidad se destinó a reembolsar un préstamo previo de Phoenix Corp.– y las empresas de ferrocarriles británicas consiguieron emitir algunos títulos, tanto en 1930 como en 1931.

por otra, trajo la prosperidad a Argentina que vio cómo en el segundo trimestre de 1934 sus precios de exportación se encumbraban a niveles imprevistos. El país experimentó una bonanza de la balanza de pagos alimentada por las exportaciones con precios elevados a lo que se sumó el retorno de las entradas de capital, originadas también en la inestabilidad política de Europa central. Sin embargo, en esta oportunidad estas entradas fueron principalmente de corto plazo y comenzaron a salir del país tan pronto como se empeoró la situación en 1937.

Argentina, que era casi el único país que no había incumplido el servicio de su deuda externa, de hecho repatrió parte de ella, además de involucrarse en grandes operaciones internas de esterilización[34].

Las consecuencias de la abundancia de divisas fueron obvias; las importaciones se dispararon –en 74% entre 1932 y 1937– y el PIB se expandió en 27% en igual período[35].

A diferencia de los estudios tradicionales, y parte de los modernos sobre la época, el propio Prebisch tuvo buen cuidado de no atribuir el grueso de la recuperación a las políticas seguidas. En la publicación *Economic Review*, que desde mediados de los años treinta edita el Banco Central, Prebisch al referirse nuevamente al ciclo que había venido atravesando el país diría: 'desde 1934 hasta el presente ha habido... un mejoramiento gradual (de la situación económica argentina), en parte debido a la adopción de medidas tendentes a facilitar el reajuste de las cuentas internacionales y reanimar la actividad económica interna, pero sobre todo como resultado del aumento gradual de los precios mundiales de los productos de exportación del país'[36].

Por tanto, la manera como Argentina superó la depresión estuvo más relacionada con acontecimientos "exógenos" –una grave y prolongada sequía que afectó a los competidores extranjeros– que con un cambio en la formulación de la política económica.

---

34. El examen de las actas de debate del Tratado Anglo-Argentino de 1933 revela que la delegación argentina insistía en cumplir íntegramente con el servicio de la deuda, incluso bajo la presión de la parte británica que pedía dejar un margen para las exportaciones británicas y, sobre todo, para la remesa de utilidades de las empresas de propiedad británica –siendo las más importantes los ferrocarriles– con sede en Argentina. A propósito, Raúl Prebisch era miembro de la delegación argentina en calidad de experto financiero; oficialmente era todavía –en 1933– un funcionario del Departamento de Investigaciones del Banco de la Nación Argentina, y en esa calidad había sido invitado a asistir a las reuniones preparatorias –en Ginebra– de la Conferencia Económica Mundial de ese año y se había ganado el aprecio del jefe de la delegación británica Sir Frederick Leith-Ross. Más adelante, en los años treinta, el Banco Central de reciente creación y su gerente general, Raúl Prebisch, eran muy elogiados, por ejemplo, en la sección económica y financiera de la Sociedad de las Naciones, por la repatriación de la deuda y las medidas de esterilización.
35. Los precios de exportación aumentaron en 43% en 1933-1934, 21% en 1935-1936 y 22% en 1936-1937. En 1937, la relación de intercambio había alcanzado el máximo nivel del siglo hasta ese momento. Los valores de exportación se dispararon a 128% entre 1932 y 1937. En O'Connell (1984) se describe cómo la sequía en América del Norte determinó la recuperación de la economía argentina.
36. *Véase* BCRA, 1937c, p. 1.

Pero también es cierto que la crisis forzó algunos cambios tanto de la política económica como de la estructura económica.

En términos de cambios del "régimen" de política económica, tal vez el hecho más importante fue la introducción de controles cambiarios en cuanto la libra esterlina se retiró del patrón oro en septiembre de 1931. Se otorgó prioridad a las importaciones esenciales y al servicio de la deuda externa, colocando a las demás importaciones y remesas de utilidades en un segundo orden de importancia.

Nuevamente, más que una política visionaria de "sustitución de importaciones", el racionamiento de las divisas pasó a ser una necesidad debido a la crisis de la balanza de pagos. Los controles cambiarios seguirían en vigor durante décadas, aunque experimentando cambios importantes, el primero inspirado por el propio Prebisch a fines de 1933[37]. El racionamiento de las divisas sustituyó de hecho a una verdadera devaluación real como la experimentada por otros países de América del Sur[38].

Casi apenas introducido el nuevo régimen a fines de noviembre de 1933, las divisas –impulsadas por condiciones de mercado favorables para las exportaciones argentinas– se volvieron abundantes por las razones ya mencionadas. El tipo de cambio "libre" determinado por el mercado tendió a disminuir hacia el tipo de cambio "oficial" fijo, momento en el cual las autoridades decidieron fijar el margen entre ambos. En este sentido –Prebisch reconoció años más tarde– se confirmaba que el sistema se utilizaba principalmente como un elemento de discriminación a favor de Gran Bretaña y algunos países europeos y contra los Estados Unidos. Los inversionistas y exportadores de esos países se beneficiaban del tipo de cambio oficial, mientras que los exportadores estadounidenses y las empresas establecidas en Argentina tenían que recurrir al mercado "libre". Naturalmente que una política de esta índole tenía que ver con la extrema triangularidad del comercio argentino que empeoraba el déficit del área de la libra esterlina con el área del dólar estadounidense y la influencia que tenía Gran Bretaña para obligar al país a suscribir un acuerdo bilateral de cambios.

La otra innovación del régimen de política económica fue la creación de un Banco Central a contar de 1935. Esa medida consolidaba y reforzaba el papel que había venido desempeñando el Banco de la Nación Argentina en apuntalar los bancos –y el gobierno– y representaba distanciarse otro paso del sistema de "caja de conversión".

---

37. Bajo el nuevo régimen instituido en noviembre de 1933, se estableció un "mercado libre" aparte del mercado "oficial". En el mercado libre las autoridades subastarían las divisas. Se pensaba que eso introducía un elemento de flexibilidad que conduciría a la desaparición gradual de los controles. A su vez, el mercado oficial estaba dividido entre un tipo de cambio de compra y otro de venta, con cierto margen entre ellos. Este margen se destinaría a pagar el mayor costo del servicio de la deuda pública externa –tras haber introducido una devaluación de un 20%– más un plan de apoyo a los precios del trigo, el maíz y la semilla de lino.

38. En Argentina, el peso había experimentado de hecho una sobrevaluación frente a la libra esterlina durante el período 1929-1933, que no se había corregido plenamente con la devaluación de noviembre de 1933.

Cabe recordar que Sir Otto Niemeyer –nuestro "médico monetario" británico– era extremadamente crítico del funcionamiento del patrón oro. Aunque Prebisch disentía de algunas de las recomendaciones formuladas por Sir Otto para el Banco Central, compartía esas críticas.

Se estimaba que el patrón oro –o el sistema de "caja de conversión" basado en el oro– era un mecanismo demasiado rígido tanto en la fase ascendente como descendente para un país cuya economía estaba dominada por los movimientos de los valores de exportación y las entradas de capital. Esto conduciría fácilmente a la sobreexpansión en épocas de abundancia de divisas y a una contracción excesiva en momentos de depresión.

Por ende, Prebisch termina por defender el sistema de controles cambiarios. Considera que los controles cambiarios son absolutamente necesarios para poder introducir una "política monetaria nacional" que le otorgaría al país cierta autonomía frente a las fuerzas mundiales que escapaban a su control. Los controles cambiarios se consideraban sólo como un mecanismo en el ámbito financiero y no –al menos en sus escritos– como un elemento de proteccionismo. Sostiene que para ello, Argentina debe tener su propia política aduanera; de otro modo ésta le sería impuesta por las grandes potencias.

La otra cosa novedosa del pensamiento de Prebisch es la relacionada con el papel de la industria. Se reconoce que la industrialización, esto es, una mayor proporción del PIB originada en las actividades manufactureras, es el camino para recobrar la autonomía, ya que este sector estaría menos vinculado con los acontecimientos externos. En esa época, todavía no había otro elemento en defensa de la industrialización como los argumentos que lo harían a él y la Cepal famosos a fines de los años cuarenta.

Para lo demás, tanto en sus escritos, discursos y conferencias como en la formulación de la política económica, Prebisch recurría a soluciones ortodoxas consagradas, por ejemplo, a una política monetaria restrictiva y un financiamiento prudente del gobierno, y un sistema bancario basado en el crédito a corto plazo y bajo fuerte supervisión del Banco Central. Y naturalmente había que reconocer las deudas. No resulta extraño en consecuencia que si se establece una comparación entre la disponibilidad de divisas y la tasa de crecimiento del PIB o de las manufacturas en Argentina y otras "economías de mercado emergentes" en ese entonces –Brasil y Chile en América del Sur y los países de la cuenca del Danubio en Europa– el desempeño de Argentina resulta definitivamente más lento[39].

En una nueva era de globalización financiera, empero, la visión de los problemas de una "economía de mercado emergente" en un sistema internacional inestable ha

39. *Véase* una comparación de esta especie con Brasil en Abreu (1984) y con otros países en O'Connell (1984).

recobrado importancia y se presenta como una fuente de conocimientos sobre su mecánica. La "vulnerabilidad" ha regresado. Desde ese punto de vista sus enemigos –partidarios de reinstaurar el comercio internacional y los movimientos de capital "libres"– han terminado por rendirle el mayor homenaje de todos los posibles.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


Abreu, M. (1984), "Argentina and Brazil during the 1930s: The impact of British and American international economic policies", en R. Thorp (ed.), *Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in World Crisis*, Oxford, Reino Unido, St. Antony's College.

BCRA (Banco Central de la República Argentina) (1938), "Introducción", *Memoria anual*, Buenos Aires.

_____ (1937a), *Economic Review. New Series*, vol. 1, N° 2, Buenos Aires.

_____ (1937b), *Economic Review. New Series*, vol. 1, N° 3, Buenos Aires.

_____ (1937c), *Economic Review. New Series*, serie II, vol. 1, N° 1, Buenos Aires.

BNA (Banco de la Nación Argentina) (1934), *Revista Económica*, vol. 7, N° 5-8, Buenos Aires.

_____ (1930), *Revista Económica*, vol. 3, N° 1, Buenos Aires, enero.

_____ (1929a), "El movimiento internacional del oro", *Revista Económica*, vol. 2, N° 6, Buenos Aires, junio.

_____ (1929b), "Situación bancaria", *Revista Económica*, vol. 2, N° 10, Buenos Aires, octubre.

_____ (1929c), "La posición de 1928 y las variaciones económicas de la última década", *Revista Económica*, vol. 2, N° 1, Buenos Aires, enero.

_____ (1929d), "Los pagos internacionales y el sistema monetario", *Revista Económica*, vol. 2, N° 12, Buenos Aires, diciembre.

_____ (varios números), *Revista Económica*, Buenos Aires.

Bordo, M., B. Eichengreen y otros (por publicarse), "Is the Crisis Problem Growing More Severe?", *Economic Policy*, Londres, Centre for Economic Policy Research.

Cashin, P. y C.J. McDermott (2001), "The Long-Run Behavior of Commodity Prices: Small Trends and Big Variability", IMF Working Paper, N° 68, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), mayo.

Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001), Seminario "La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI" en conmemoración del nacimiento de Raúl Prebisch (Cepal, Santiago de Chile, 28 y 29 de agosto).

Diéguez, H. L. (1972), "Crecimiento e inestabilidad del valor y el volumen físico de las exportaciones argentinas en el período 1864-1963", *Desarrollo Económico*, vol. 12, N° 46, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).

Dirección Nacional de Comercio Exterior (1941), *Anuario de Comercio Exterior, 1940*, Buenos Aires.

DNEC (Dirección Nacional de Estadística y Censos) (1929), *Anuario de Comercio Exterior*, Buenos Aires.

_____ (1928), *Anuario de Comercio Exterior*, Buenos Aires.

_____ (1927), *Anuario de Comercio Exterior*, Buenos Aires.

_____ (1926), *Anuario de Comercio Exterior*, Buenos Aires.
_____ (1924), *Anuario de Comercio Exterior*, Buenos Aires.
_____ (1923), *Anuario de Comercio Exterior*, Buenos Aires.
_____ (1922), *Anuario de Comercio Exterior*, Buenos Aires.
_____ (1921), *Anuario de Comercio Exterior*, Buenos Aires.
FMI (Fondo Monetario Internacional) (2001), "Database", *World Economic Outlook*, Washington, D.C., mayo.
_____ (1999), "Global economic outlook and policy responses to the global slowdown", *World Economic Outlook*, cap. 1, Washington, D.C., abril.
Krugman, P. (1994), "The fall and rise of development economics", en L. Rodwin y D. Schön (eds.), *Rethinking the Development Experience. Essays Provoked by the Work of Albert O. Hirschman*, Washington, D.C., The Brookings Institution/The Lincoln Institute of Land Policy.
Mandelbaum, W. (1953), *The World Wheat Economy, 1855-1939*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Hacienda (1932), *Memoria Anual*, Buenos Aires.
Ministerio de Finanzas de la Nación/BCRA (1952), *La evolución del balance de pagos de la República Argentina*, Buenos Aires.
Naciones Unidas (1949), *International Capital Movements During the Inter-War Period*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
O'Connell, A. (1986), "Free trade in one (primary producing) country: The case of Argentina in the 1920s", en G. Di Tella y D.M. Platt (eds.), *The Political Economy of Argentina, 1880-1946*, Oxford, Reino Unido, St. Antony's College.
_____ (1984), "Argentina into the depression: Problems of an open economy", en R. Thorp (ed.), *Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in World Crisis*, Nueva York, St. Martin's Press.
Phelps, D. M. (1936), *Migration of Industry to South America*, Nueva York, McGraw-Hill Book Company, Inc.
Sociedad Rural Argentina (1979), *El precio de la tierra*, Buenos Aires.
Taylor, H.C. y A.D. Taylor (1943), *World Trade in Agricultural Products*, Nueva York, MacMillan Co.
Timoshenko, V.P. (1933), "World agriculture and the depression", *Michigan Business Studies*, vol. 5, N° 5, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan, School of Business Administration.
Whyte, G. (1945), *Industry in Latin America*, Nueva York, Columbia University Press.

# 3. El fomento a la industria naciente desde una perspectiva histórica: ¿Una cuerda con la cual ahorcarse o una escalera por la cual escalar?

*Ha-Joon Chang**

## 1. Introducción. Prebisch: ¿Verdugo involuntario?

De acuerdo con la "historia oficial del capitalismo", en la que se basan los teóricos neoliberales y quienes formulan políticas en esa línea, las dificultades por las que atraviesan los países en desarrollo son, antes que nada, el resultado de teorías "erróneas" que desorientaron a sus autoridades económicas (*véanse,* entre otros, Sachs y Warner, 1995; Bhagwati, 1985 y 1998; Bhagwati y Hirsch, 1998).

De conformidad con esta historia, el capitalismo global surgió luego del triunfo, en el siglo XVIII, del libre comercio y la ideología del *laissez-faire*, característicos de Gran Bretaña, sobre el *dirigismo* de las economías de la Europa continental. El (antiguo) orden liberal mundial se perfeccionó alrededor de 1870 bajo la hegemonía británica y, a juicio de algunos, dio comienzo a un período de prosperidad sin precedentes.

Desgraciadamente, según esta historia, la situación empezó a deteriorarse a partir de la Primera Guerra Mundial. La inestabilidad política y económica que se produjo a continuación llevó al restablecimiento de las barreras al comercio. En 1930, Estados Unidos abandonó también el libre comercio y aprobó la infame ley arancelaria Smoot-Hawley, que Bhagwati describe como el acto más visible y dramático de locura anticomercial y que tuvo, como represalia, el aumento de los aranceles en otros países. El sistema de libre comercio mundial llegó definitivamente a su fin en 1932, cuando en el país que fue hasta el momento su más ardiente defensor, Gran Bretaña, se reintrodujeron algunos aranceles. El resultado fue desastroso para todos.

---

* Facultad de Economía y Política, Universidad de Cambridge. El presente artículo se basa en gran medida en el nuevo libro de su autor, *Kicking Away the Ladder –Development Strategy in Historical Perspective* [Patear la escalera: la estrategia de desarrollo en una perspectiva histórica] (Chang, 2002). El libro, y por tanto este artículo, se enriquecieron con los comentarios de Wolfgang Drechsler, Michael Ellman, Stanley Engerman, Peter Evans, Ben Fine, Ilene Grabel, Charles Kindleberger, William Milberg, Peter Nolan, Erik Reinert, James Putzel, Howard Stein, Lance Taylor y Peter Temin. También expresaron sus valiosas opiniones las siguientes personas: Ashwini Deshpande, SunMok Ha, Irfan ul Haque, Duncan Green, John Grieve Smith, Jonathan di John, Haider Khan, Richard Kozul-Wright, Gabriel Palma, Sandra Pepera, Bob Rowthorn, John Sender, Jang-Sup Shin, Roger Wilson y Tianbiao Zhu. El autor agradece asimismo los comentarios de los participantes del Seminario.

Según esta historia, las enseñanzas que dejó esta experiencia permitieron algunos adelantos significativos en materia de liberalización del comercio después de la Segunda Guerra Mundial, a través del primer Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Sin embargo, el enfoque dirigista en la gestión económica siguió dominando la formulación de políticas hasta la década de 1970, en el mundo desarrollado, y hasta principios de los ochenta, en los países en desarrollo. Según Sachs y Warner, las teorías "erróneas" que desorientaron a los gobiernos jugaron un papel fundamental en la elección de una estrategia, también "errónea", de industrialización liderada por el Estado (Sachs y Warner, 1995).

Evidentemente, las teorías "erróneas" a las que se refieren los neoliberales son las de economistas pioneros en desarrollo, entre los que se cuentan Rosenstein-Rodan (1943), Alexander Gerschenkron (1962), Albert Hirschman (1958) y Raúl Prebisch (1971). Se sostiene que estas teorías fomentaron un pesimismo exportador indebido, una costosa protección a las industrias nacientes y una asignación incorrecta de recursos, todo lo cual tuvo consecuencias desastrosas. Prebisch, que ocupa un lugar prominente en su calidad de Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) y de primer Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad), tuvo un papel clave en la difusión de estas teorías "erróneas". Aunque Sachs y Warner no nombran explícitamente a Prebisch, hacen una evaluación muy negativa de su papel en la historia económica de los países en desarrollo después de la Segunda Guerra Mundial, que vale la pena citar extensamente en este artículo:

> "La combinación de pesimismo exportador con la idea del 'big push' dio origen a la visión, muy extendida, de que la apertura comercial condenaría a los países en desarrollo a una prolongada dependencia de su condición de exportadores de materias primas e importadores de productos manufacturados en el sistema internacional. Según la opinión que prevalecía en la Comisión Económica para América Latina y otros organismos, las ventajas comparativas se basaban en consideraciones de corto plazo que impedirían, para siempre, el desarrollo de una base industrial en los países exportadores de materias primas. Por lo tanto, el fomento a las industrias nacientes era superar para evitar la excesiva dependencia de la producción de materias primas. Estas opiniones se difundieron dentro del sistema de las Naciones Unidas a las comisiones regionales, y fueron adoptadas en gran medida en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad). En 1964 recibieron la sanción legal internacional en la nueva parte IV del GATT, en la que se estipula que los países en desarrollo tienen derecho a aplicar políticas comerciales asimétricas. Mientras los países desarrollados debían abrir sus mercados, los países en desarrollo podían mantener la protección. Por supuesto, este "derecho" *fue la cuerda proverbial que sirvió para ahorcar a sus propias economías* [cursivas añadidas por el autor] (Sachs y Warner, 1995)".

Se podría decir entonces que, según Sachs y Warner, Prebisch fue el *principal verdugo involuntario de los países en desarrollo* a los que brindó, a través de la Cepal y la Unctad, la cuerda para que se ahorcaran; es decir, ¡el esquema de fomento de la industria naciente!

En un artículo reciente, José Antonio Ocampo ha hecho notar que las políticas "erróneas" de los primeros años de posguerra, basadas en estas teorías "erróneas", generaron una expansión económica mucho mayor que la lograda mediante la aplicación de políticas neoliberales en las dos últimas décadas (*véanse* Ocampo, 2002 y Chang, 2002, cap. 4). En particular, señala que "los episodios más prolongados de expansión acelerada (los 'milagros' del Sudeste asiático y, en los últimos años, de China y la India, así como los períodos de rápido crecimiento de Brasil y México en el pasado) no coinciden con las fases de mayor liberalización económica".

Se trata de un argumento muy contundente, al que poco cabe agregar. En este artículo se sigue un camino diferente para "rehabilitar" a Prebisch y a quienes tuvieron posiciones similares. Mediante el empleo de evidencia histórica, se muestra que incluso la trayectoria misma de los países desarrollados desautoriza la crítica neoliberal al fomento de la industria naciente, dado que la mayoría de estos países empleó ese método para lograr su industrialización.

## 2. UNA HISTORIA NO CONVENCIONAL DEL CAPITALISMO: LA *VERDADERA* FORMA COMO SE HICIERON RICOS LOS PAÍSES RICOS

En esta sección se analiza la evolución de una serie de economías actualmente desarrolladas –a saber, Gran Bretaña, los Estados Unidos, Alemania, Francia, Suecia, Bélgica, los Países Bajos, Suiza, Japón, Corea y Taiwán– y las políticas industriales, comerciales y tecnológicas que emplearon cuando eran economías en desarrollo. Se muestra que, la mayoría de ellas, usaron políticas casi diametralmente opuestas a las que la ortodoxia neoliberal sostiene que emplearon.

### a. Gran Bretaña

Dado que en Gran Bretaña surgieron las doctrinas modernas del *laissez-faire*, y que se trata del único país que puede alegar haber practicado un comercio totalmente libre, por lo menos en una etapa, la idea de que se desarrolló sin una intervención estatal significativa está ampliamente difundida. Sin embargo, esto no puede estar más lejos de la verdad.

Entre los siglos XIII y XIV, cuando la economía de Gran Bretaña emerge del feudalismo, se encuentra relativamente atrasada. Depende de la exportación de lana cruda y, en menor medida, de la de tejidos de lana cardada de escaso valor agregado a los entonces más adelantados Países Bajos (Ramsay, 1982; Davies, 1999). Eduardo III

(1312-1377) es considerado el primer monarca que se propuso impulsar el desarrollo de una industria textil nacional. Él se vestía únicamente con telas inglesas para predicar con el ejemplo, introdujo tejedores flamencos al país, centralizó el comercio de lana cruda y prohibió la importación de tejidos de lana cardada (Davies, 1999 y 1966).

La dinastía de los Tudor dio un renovado impulso al proceso. Daniel Defoe, el renombrado comerciante y político del siglo XVIII, autor de *Robinson Crusoe*, describe esta política en un libro casi olvidado en la actualidad, *A Plan of the English Commerce* [El Plan para el comercio inglés]. Este libro narra detalladamente cómo los reyes Tudor, y en especial Enrique VII (1485-1509), transformaron Inglaterra de nación exportadora de lana cruda, en el mayor fabricante de tejidos de lana del mundo (Defoe, 1728). Según este autor, a partir de 1489, Enrique VII puso en práctica programas para fomentar la fabricación de textiles de lana, que abarcaron las siguientes medidas: el envío de misiones reales para identificar lugares aptos para la producción; la búsqueda de trabajadores capacitados procedentes de los Países Bajos; el aumento de los impuestos a la exportación de lana cruda e incluso la prohibición temporal de su exportación (en Ramsay, 1982, se brindan más detalles al respecto).

Por razones obvias, es difícil determinar con exactitud la importancia de estas políticas de fomento de la industria naciente. Sin embargo, en su ausencia, este primer éxito en el proceso de industrialización hubiera sido muy difícil y, sin él, la Revolución Industrial habría sido prácticamente imposible.

De todas maneras, el hecho más importante para el desarrollo industrial inglés fue la reforma emprendida en 1721 por Robert Walpole, quien inauguró las funciones de primer ministro británico, durante el reinado de Jorge I (1660-1727). Antes de esa reforma, las políticas del gobierno británico apuntaban en general a la captación del comercio y la obtención de ingresos fiscales. Incluso el fomento de la industria de la lana se debió en parte a motivos fiscales. Por el contrario, las políticas adoptadas después de 1721 estaban específicamente dirigidas a fomentar la industria manufacturera. En la presentación de la nueva ley, a través del discurso del Rey ante el Parlamento, Walpole declaró que era evidente que nada contribuía tanto a promover el bienestar público como la exportación de productos manufacturados y la importación de materias primas del extranjero (citado por List, 1885).

La legislación de 1721 y las modificaciones de política subsiguientes comprendieron las medidas que se enumeran a continuación[1]. Se rebajaron, o incluso se suprimieron, los derechos de importación para las materias primas empleadas en la producción de manufacturas; se aumentó el reembolso de derechos de aduana para las materias primas importadas incorporadas en productos manufacturados exporta-

1. En Brisco (1907), McCusker (1996) y Davis (1966) se brindan detalles al respecto.

dos; se eliminaron los derechos de exportación de la mayoría de las manufacturas; se aumentaron los derechos de importación de los productos manufacturados; los subsidios a las exportaciones (llamados en ese entonces "bonificaciones") se extendieron a nuevos productos como textiles de seda y pólvora, entre otros, y se elevaron los ya existentes para textiles y azúcar refinada, y por último, se establecieron normas de control de calidad de los productos manufacturados, sobre todo de los textiles, para impedir que fabricantes inescrupulosos dañaran la reputación de los productos británicos en los mercados extranjeros. Lo que es muy interesante es que estas políticas, así como los principios sobre los que se basaban, son increíblemente similares a las empleadas en países como Japón, Corea y Taiwán durante los años de posguerra (*véase* la sección 2.h).

A pesar de la ampliación de la ventaja tecnológica de Gran Bretaña sobre el resto de los países, las políticas de fomento industrial se mantuvieron hasta mediados del siglo XIX. Como se aprecia en el cuadro 3.1, incluso en la década de 1820, más de dos generaciones después del inicio de la Revolución Industrial, este país mantenía aranceles muy elevados sobre los productos manufacturados.

Sin embargo, para cuando terminaron las guerras napoleónicas en 1815, los productores, cada vez más seguros de su capacidad, ejercían una presión creciente a favor del libre comercio. Aunque en 1833 se produjo una reducción arancelaria, el cambio radical se dio en 1846, cuando se rechazó la ley de protección del trigo, más conocida como *corn law*, y se abolieron los aranceles a numerosos productos manufacturados (Bairoch, 1993).

En la actualidad se considera que la derogación de la ley del trigo fue la victoria definitiva de la doctrina económica liberal clásica sobre los errores del mercantilismo. Sin embargo, aunque no se debe subestimar el papel de la teoría económica en este cambio de orientación de política, probablemente se trató más bien de un acto de "imperialismo de libre comercio", término acuñado por Gallagher y Robinson (1953). Esta estrategia apuntaba a "detener el proceso de industrialización en el continente mediante la ampliación del mercado para los productos agrícolas y materias primas" (Kindleberger, 1978). De hecho, muchos de los que condujeron la campaña para la derogación de la ley, como el político Robert Cobden y John Bowring de la Junta de Comercio, entre otros, consideraban la situación precisamente desde este punto de vista (Kindleberger, 1975; Reinert, 1998)[2].

El pensamiento de Cobden se aprecia con claridad en el pasaje siguiente:

> "Es muy probable que el sistema fabril no hubiera surgido en América y en Alemania. Ciertamente no podría haber florecido, como lo ha hecho en ambos países, y en Francia,

2. En 1840, Bowring aconsejó a los Estados alemanes, miembros del *Zollverein*, que cultivaran trigo y lo vendieran para comprar manufacturas británicas (Landes, 1998).

**Cuadro 3.1**
TIPOS ARANCELARIOS SOBRE PRODUCTOS MANUFACTURADOS EN PAÍSES DESARROLLADOS EN ETAPAS INICIALES DE SU DESARROLLO
(promedio ponderado en porcentajes)[1]

| | 1820[2] | 1875[2] | 1913 | 1925 | 1931 | 1950 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Alemania[5] | 8-12 | 4-6 | 13 | 20 | 21 | 26 |
| Austria[3] | R | 15-20 | 18 | 16 | 24 | 18 |
| Bélgica[4] | 6-8 | 9-10 | 9 | 15 | 14 | 11 |
| Dinamarca | 25-35 | 15-20 | 14 | 10 | n.d. | 3 |
| España | R | 15-20 | 41 | 41 | 63 | n.d. |
| Estados Unidos | 35-45 | 40-50 | 44 | 37 | 48 | 14 |
| Francia | R | 12-15 | 20 | 21 | 30 | 18 |
| Italia | n.d. | 8-10 | 18 | 22 | 46 | 25 |
| Japón[6] | R | 5 | 30 | n.d. | n.d. | n.d. |
| Países Bajos | 6-8 | 3-5 | 4 | 6 | n.d. | 11 |
| Rusia | R | 15-20 | 84 | R | R | R |
| Reino Unido | 45-55 | 0 | 0 | 5 | n.d. | 23 |
| Suecia | R | 3-5 | 20 | 16 | 21 | 9 |
| Suiza | 8-12 | 4-6 | 9 | 14 | 19 | n.d. |

**Notas:**

R = La existencia de restricciones numerosas e importantes a la importación de manufacturas vuelve irrelevantes los aranceles promedio.

1 En un informe del Banco Mundial (1991) figura un cuadro similar, elaborado en parte sobre la base de los estudios de Bairoch. Sin embargo las cifras del Banco Mundial, aunque muy similares en muchos casos, son promedios *no ponderados*; obviamente los promedios *ponderados* que brinda Bairoch son preferibles.

2 Corresponde a tipos aproximados, y rangos de tipos promedio, no a valores extremos.

3 Austria-Hungría antes de 1925.

4 En 1820 Bélgica se unió a los Países Bajos.

5 Las cifras de 1820 corresponden únicamente a Prusia.

6 Antes de 1911, se le obligó a Japón mantener aranceles bajos (inferiores al 5%) a través de una serie de "tratados desiguales" con países de Europa y Estados Unidos. En el cuadro del Banco Mundial citado en la nota 1 figura el promedio *no ponderado* de los aranceles sobre *todos los bienes* (y no solamente las manufacturas) en los años 1925, 1930 y 1950, que son 13%, 19% y 4%, respectivamente.

n.d.: No disponible

**Fuente:** Bairoch (1993), p. 40, cuadro 3.3.

Bélgica y Suiza, debido al generoso incentivo que los altos precios de los alimentos de los artesanos británicos le han ofrecido a los obreros de esos países, alimentados a un costo muy inferior. (*The Political Writings of Richard Cobden* (Los escritos políticos de Richard Cobden), de 1868; citado en Reinert, 1998)".

Por simbólica que haya sido la derogación de la ley del trigo, la mayor parte de los aranceles no se eliminaron hasta después de 1860. En todo caso, la era del libre comercio no duró mucho. Llegó a su término en 1932, cuando el gobierno de Gran Bretaña tomó finalmente conciencia de que el país había perdido su superioridad industrial y reintrodujo medidas arancelarias a gran escala (Bairoch, 1993).

De esta manera se muestra que, en contra de la opinión popular, Gran Bretaña obtuvo el liderazgo tecnológico que le permitió optar por un régimen de libre comercio, gracias a "barreras arancelarias altas y duraderas" (Bairoch, 1993). Por esta razón Friedrich List se mostraba tan reacio a la prédica británica en pro del libre comercio y escribió los siguientes pasajes, que contradicen de plano la opinión de Sachs y Warner a la que se ha hecho referencia y según la cual el fomento a la industria naciente es simplemente una cuerda con la que se ahorcan los países que son víctimas de concepciones erróneas (Sachs y Warner, 1995).

> "Cuando alguien llega a la cima, es muy común que hábilmente *patee la escalera* que usó, para que nadie más pueda subir. Éste es el secreto de la doctrina política universal de Adam Smith y de las tendencias políticas universalistas de su gran contemporáneo William Pitt, y de todos sus sucesores en el gobierno de Gran Bretaña".
> Lo mejor que puede hacer cualquier nación que, mediante medidas proteccionistas y restricciones a la navegación, haya llevado su capacidad de producción y su navegación a un grado tal de desarrollo que ninguna otra pueda igualarla en un contexto de libre competencia, es *arrojar la escalera* por la que subió, y predicar a las otras naciones los beneficios del libre comercio, así como declarar, en tono de arrepentimiento, que hasta ahora había transitado por caminos equivocados y que ahora ha logrado por primera vez descubrir la verdad [cursivas añadidas por el autor] (List, 1885)".

## b. Estados Unidos

Como se acaba de ver, Gran Bretaña fue la primera nación que empleó con éxito la estrategia de fomento a gran escala de la industria naciente. Sin embargo, es probable que aquella que la haya usado con más entusiasmo sea Estados Unidos, denominada por el eminente historiador de la economía, Paul Bairoch, "país de origen y bastión del proteccionismo moderno" (Bairoch, 1993). Curiosamente, en los trabajos contemporáneos, y sobre todo en los realizados en los Estados Unidos, esto no se menciona con frecuencia[3]. Sin embargo, la importancia del fomento a la industria naciente en el desarrollo de ese país difícilmente podría exagerarse.

Desde los inicios de la colonización, en el territorio que luego se convertiría en Estados Unidos, la política de protección industrial fue un tema controversial. En primer lugar, el gobierno británico no deseaba que sus colonias se industrializaran y

3. Aún en los casos en los que se menciona la existencia de aranceles altos, su importancia se minimiza radicalmente. Por ejemplo, en la obra que hasta hace poco era el texto típico sobre historia económica de Estados Unidos, hay una sola alusión a los aranceles, con el único fin de descartarlos como factor significativo en el desarrollo industrial del país. Allí se afirma, sin brindar pruebas y citando una única fuente, secundaria y altamente parcial (el estudio clásico de F. Taussig, de 1892), que aunque los aranceles se volvieron cada vez más proteccionistas en los años siguientes a la guerra civil, es dudoso que tuvieran efectos importantes sobre la expansión de la actividad manufacturera (North, 1965).

tomó medidas al respecto, entre otras, la prohibición del establecimiento de industrias. En la época de la independencia, los defensores de los intereses agrarios de los estados del Sur se oponían a cualquier tipo de protección, mientras los de los intereses industriales de los estados del Norte, representados entre otros por Alexander Hamilton, primer Secretario del Tesoro de los Estados Unidos (1789-95), reclamaban medidas de este tipo.

De hecho, fue Alexander Hamilton, y no el economista alemán Friedrich List, como se cree a menudo, el primero que formuló el argumento a favor del fomento a las manufacturas en sus *Reports of the Secretary of the Treasury on the Subject of Manufactures* [Informes del Secretario del Tesoro sobre el tema de las manufacturas] de 1791 (Corden, 1974, cap. 8; Freeman, 1989; Reinert, 1996). En realidad, List fue inicialmente un defensor del libre comercio que hizo suyo el argumento del fomento a la industria naciente, tras su exilio en Estados Unidos (1825-30) (Henderson, 1983, Reinert, 1998).

En sus Informes, Hamilton sostiene que, debido a la competencia exterior y la "fuerza de la costumbre" las nuevas industrias, capaces volverse competitivas a nivel internacional a corto plazo, las "industrias nacientes"[4], no surgirían en Estados Unidos, a menos que sus pérdidas iniciales se compensaran mediante ayuda gubernamental (Dorfman y Tugwell, 1960; Conkin, 1980). Según su opinión, esta ayuda podía consistir en la adopción de derechos de importación o, excepcionalmente, de prohibiciones a la importación (Dorfman y Tugwell, 1960). Asimismo, consideraba que los aranceles sobre las materias primas debían ser generalmente bajos. Este punto de vista se asemeja mucho al de Walpole, descrito anteriormente, y que, a su vez, es notablemente similar al que subyace tras la política industrial de posguerra en Asia oriental.

Inicialmente, Estados Unidos no tenía un sistema arancelario a nivel federal, pero cuando el Congreso adquirió la potestad de imponer tributos aprobó, en 1789, una ley liberal de aranceles, que fijó un impuesto uniforme del 5% sobre todas las importaciones, con algunas excepciones (Garraty y Carnes, 2000; Bairoch, 1993). Entre 1792 y la guerra con Gran Bretaña en 1812, el arancel promedio se mantuvo en un 12,5%, aproximadamente, pero en 1812 estos valores se duplicaron, con el fin de cubrir los mayores costos gubernamentales asociados con la guerra.

En 1816, la aprobación de una ley para mantener los aranceles en un nivel similar al establecido durante la guerra, y asignar una protección especial a los productos de algodón, lana y hierro, representó una modificación significativa de la política (Garraty y Carnes, 2000; Cochran y Miller, 1942). En el cuadro 3.1 puede verse que, en 1820, el arancel promedio sobre los productos manufacturados en Estados Unidos era de

4. Bairoch le atribuye a Hamilton la acuñación del término "industria naciente" (Bairoch, 1993).

40% aproximadamente y se mantuvo en este nivel de 1824 a 1846. Los productos de hierro y los textiles se beneficiaron de una protección especialmente elevada.

En 1846 y 1857, se produjeron algunas reducciones en la protección. Bairoch describe el período entre 1846 y 1861 como de "proteccionismo modesto" (Bairoch, 1993). Sin embargo, resulta "modesto" sólo en comparación con los estándares históricos en Estados Unidos. Se debe tener en cuenta además que, dados los altos costos de transporte, por lo menos antes de la década de 1870, los aranceles de Estados Unidos habrían representado una barrera al comercio internacional más importante que los de Europa, aun si sus niveles arancelarios hubieran sido iguales, y no lo eran.

Las tensiones entre los estados del Norte y del Sur con respecto al tema arancelario, así como al de la esclavitud, persistieron y desembocaron en la guerra civil (1861-1865) tras la elección de Lincoln como Presidente. Comúnmente, se cree que la esclavitud fue el único tema en juego en la guerra, pero, de hecho, la política arancelaria también tuvo un papel importante.

A comienzos de su trayectoria política, Lincoln fue un miembro destacado del Partido Whig, de línea dura y proteccionista, y un seguidor entusiasta del carismático Henry Clay. Clay era un defensor de "sistema americano" que consistía en la protección de la industria naciente, "la protección de las industrias nacionales", y el desarrollo de la infraestructura, las "mejoras internas", en oposición explícita al "sistema británico" de libre comercio, y Lincoln compartía plenamente esta posición (Luthin, 1944; Frayssé, 1986)[5]. Durante la campaña electoral de 1860 los republicanos de ciertos estados proteccionistas acusaron a los demócratas de ser un partido sureño, *probritánico*, antiproteccionista y secesionista [cursivas añadidas por el autor], (Luthin, 1944). Aunque se oponía firmemente a la esclavitud, Lincoln nunca antes había defendido su abolición obligatoria, consideraba a los negros racialmente inferiores y estaba en contra de otorgarles el derecho al voto (Garraty y Carnes, 2000; Foner, 1998). Por tanto, la elección de Lincoln representaba probablemente una amenaza mayor para los estados del Sur respecto del tema arancelario, que del de la esclavitud.

En 1862, con el pretexto de "compensar" el aumento del impuesto al consumo y el impuesto de emergencia sobre los ingresos durante la guerra civil, los aranceles se llevaron a su nivel más alto en 30 años (Cochran y Miller, 1942). En 1864, se elevaron aún más para costear la guerra, y no disminuyeron cuando ésta terminó. En con-

5. Uno de los asesores económicos de Lincoln era el notable economista defensor del proteccionismo Henry Carey (*véase* más adelante). Lincoln incluso nombró un colaborador cercano de Carey en un puesto en el Tesoro relacionado con el tema arancelario, aunque Carey se vio contrariado porque el Presidente no quiso tomar medidas tan drásticas como éste hubiera deseado (Luthin, 1944).

secuencia, la victoria del Norte sobre el Sur en la guerra civil aseguró que Estados Unidos siguiera siendo el más ardiente seguidor de la política de protección de la industria naciente hasta la Segunda Guerra Mundial (con la notable excepción de Rusia al inicio del siglo XX, como se aprecia en el cuadro 3.1).

En 1913, luego de la victoria electoral del Partido Demócrata en 1912, se produjo una liberalización comercial significativa, con una reducción del arancel promedio sobre los productos manufacturados del 44% al 25% (Bairoch, 1993). Sin embargo, el estallido de la Primera Guerra Mundial, poco tiempo después, dejó sin efecto esta medida y en 1922, después del el retorno al poder de los republicanos en 1921, se adoptó una nueva legislación arancelaria "de emergencia".

La Gran Depresión de 1929 motivó la aprobación de la infame ley arancelaria Smoot-Hawley en 1930, que los neoliberales consideran el abandono, brusco y desastroso, de una política tradicional de libre comercio (recuérdese la cita de Bhagwati en la sección 1). Sin embargo esta caracterización es equivocada. La ley Smoot-Hawley provocó una guerra arancelaria a nivel internacional debido a lo inoportuno de su sanción, pero representó un incremento apenas marginal, si no nulo, del proteccionismo de la economía de Estados Unidos. Como se aprecia en el cuadro 3.1, el tipo arancelario promedio al que dio origen esta ley fue del 48%, cifra que se encuentra dentro del rango de aranceles promedio que predominaron en el país desde la guerra civil, si bien está en la parte superior de éste. La ley arancelaria de 1930 puede ser interpretada como un aumento del proteccionismo sólo en relación con el breve intervalo "liberal" de 1913-1929, y aún así, no se trata de una variación tan abrupta (del 37% en 1925 al 48% en 1931).

Sólo después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la supremacía industrial de Estados Unidos había sido comprobada, se procedió a la liberación del comercio (aunque no de forma tan clara como en Gran Bretaña a mediados del siglo XIX) y a asumir la defensa del libre comercio, reiterando, una vez más, la metáfora de "empujar la escalera" de List[6].

Hay que tener en cuenta que, durante el siglo XIX, Estados Unidos no fue sólo el principal bastión del proteccionismo sino también su patria intelectual. Por lo menos hasta el último cuarto del siglo, los economistas más prestigiosos del país eran ardientes defensores del fomento a la industria naciente. Entre ellos cabe citar a Daniel Raymond, que influenció a Friedrich List, a Mathew Carey y a su hijo Henry, uno de

6. Se debe tener en cuenta que en los Estados Unidos nunca se practicó un comercio tan libre como el que practicó Gran Bretaña en el período de 1860 a 1932. Nunca existió un régimen de arancel cero como el británico y se recurrió en mayor grado a medidas proteccionistas "encubiertas" entre las que se contaron las siguientes: la limitación voluntaria de las exportaciones; el establecimiento de cuotas para los textiles y los vestidos (a través del acuerdo Multifibras); la protección y los subsidios al agro (vs. la derogación de la ley de cereales en Gran Bretaña) y las sanciones unilaterales al comcreio (especialmente mediante el empleo de derechos *antidumping*).

los asesores económicos de Lincoln (aunque con limitada influencia) y al que Marx y Engels describieron como "el único economista importante de Estados Unidos" (en Kaplan, 1931, se reseña la vida y obra de Henry Carey)[7]. Desgraciadamente, estos economistas han sido eliminados de la historia del pensamiento económico en los Estados Unidos, pero fueron las figuras intelectuales más prominentes de su tiempo, por encima de los economistas clásicos que, según la opinión de los británicos de entonces, se encontraban en un segundo plano.

List elogiaba enfáticamente la independencia intelectual de los estadounidenses, que no seguían las opiniones de respetados economistas europeos como Adam Smith y Jean Baptiste Say, entre otros, opositores radicales al fomento de la industria naciente en economías agrícolas como la de Estados Unidos (List, 1885)[8]. El hecho de que la economía de los Estados Unidos, a pesar de su elevado proteccionismo, o más bien gracias a éste –uno de los mayores del mundo– fue la que experimentó la expansión más rápida durante todo el siglo XIX y hasta el decenio de 1920, demuestra claramente quién tenía la razón (*véase* Bairoch, 1993, y más detalles en Chang, 2002, cap. 2)[9].

Por importante que haya sido, la protección arancelaria no fue la única política empleada por el gobierno de los Estados Unidos para fomentar el desarrollo económico. En el siglo XIX, se brindó apoyo a la investigación agrícola mediante la asignación de tierras gubernamentales a los establecimientos de estudios agrícolas y la creación de institutos de investigación gubernamentales. También se realizaron grandes inversiones en educación[10]. Luego de la guerra, el gobierno federal tuvo una enorme influencia en el desarrollo industrial gracias a los altísimos gastos de investigación y desarrollo en defensa. En 1930, el porcentaje del gasto en I&D correspondiente al gobierno federal se limitaba al 16%; luego de la guerra ascendió a valores

7. Carta a Weydemeyer, del 5 de marzo, 1852, publicada en *Letters to Americans, 1848-95: A Selection* [Cartas a los americanos *1848-95*: selección], de K. Marx y F. Engels, citada en Frayssé, 1994.

8. Adam Smith, en su *Wealth of Nations* [La riqueza de las naciones] sostenía que si en los Estados Unidos, mediante una disposición o cualquier otra restricción, se impidiera la importación de manufacturas procedentes de Europa y, por ende, se le otorgara un monopolio a los ciudadanos para producir bienes similares, una parte considerable del capital disponible se desviaría con este fin, el aumento del valor de la producción anual se retardaría en vez de acelerarse, y lejos de fomentarse el progreso del país hacia una mayor riqueza y grandeza, se lo obstaculizaría (Smith, 1937 [1776]).

9. Asimismo, tampoco existen pruebas de que la única reducción importante del proteccionismo en la economía de Estados Unidos, de 1846 a 1861, haya tenido algún efecto positivo notorio en el desarrollo del país (Bairoch, 1993). En O'Rourke (2000) se brindan pruebas estadísticas de que, en diez economías actualmente desarrolladas (Alemania, Austria, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Italia, Noruega, Reino Unido y Suecia) durante "la era de oro del liberalismo", de 1875 a 1914, existió una relación positiva entre la protección, medida sobre la base de los tipos arancelarios promedio y la expansión.

10. En 1840, la inversión pública en educación era inferior a la mitad de la inversión en el área, mientras que en 1900 llegaba al 80% (Kozul-Wright, 1995).

comprendidos entre el 50% y el 75% (Owen, 1966, cap. 9; Mowery y Rosenberg, 1993; Shapiro y Taylor, 1990). Sin los fondos destinados a la I&D en defensa, no hubiesen surgido la informática, la tecnología aeroespacial y la Internet. Por su parte, los Institutos Nacionales de Salud desempeñaron un papel fundamental al apoyar la I&D en las industrias farmacéutica y biotecnológica[11].

## c. Alemania

En la actualidad se considera a Alemania como la patria del fomento a la industria naciente, tanto a nivel intelectual como de políticas. Sin embargo, en términos históricos, la protección arancelaria tuvo una importancia mucho *menor* para el desarrollo económico de este país que en el Reino Unido o en los Estados Unidos.

La protección arancelaria de la industria en Prusia, antes de la unión aduanera de los estados alemanes bajo su liderazgo en 1834, el *Zollverein,* y la que se le otorgó luego a la industria alemana en general, fue moderada (Blackbourn, 1997). En 1879, el canciller Otto von Bismarck introdujo una gran alza de los aranceles para cimentar la alianza política entre los terratenientes, o *Junkers,* y los grandes industriales. Pero incluso después de esta medida, se protegió sustancialmente sólo a las actividades clave de la industria pesada, sobre todo la del hierro y el acero, y el grado de protección industrial general siguió siendo bajo (Blackbourn, 1997). Como se aprecia en el cuadro 3.1, durante el siglo XIX y la primera mitad del XX, la protección a la industria manufacturera alemana fue *una de las más bajas* dentro de los países comparables.

Que la protección arancelaria fuera relativamente baja no significa que el Estado hubiera adoptado un enfoque de *laissez-faire* respecto del desarrollo económico. Sobre todo durante los reinados de Federico Guillermo I (1713-40) y Federico el Grande (1740-86) en el siglo XVIII, el Estado prusiano impulsó una serie de políticas para fomentar el desarrollo de nuevas industrias –entre las que destacaron la textil (sobre todo la del lino), la metalúrgica, las de armamento, porcelana, seda y la de refinación del azúcar– mediante la concesión de derechos monopólicos, protección al comercio, subsidios a las exportaciones, inversiones de capital y trabajadores capacitados del extranjero (Trebilcock, 1981).

A partir de principios del siglo XIX, el Estado prusiano también invirtió en infraestructura: el ejemplo más célebre es el financiamiento gubernamental de obras viales en el Ruhr (Milward y Saul, 1979). También se emprendió una reforma educativa, que no sólo consistió en la creación de nuevos colegios y universidades, sino tam-

11. Incluso según la información brindada por la propia asociación de la industria farmacéutica de los Estados Unidos, sus miembros sólo financian el 46% de la I&D en productos farmacéuticos, mientras que los Institutos Nacionales de Salud solventan el 29%.

bién en la reorientación de los temas de estudio desde la teología hacia la ciencia y la tecnología, en una época en que estas materias no se enseñaban en Oxford o en Cambridge (Kindleberger, 1978).

La intervención del gobierno prusiano tuvo algunos efectos que retardaron el crecimiento, como la oposición al desarrollo de la banca (Kindleberger, 1978); pero, en general, es imposible no coincidir con Milward y Saul, en que, "para los países que luego se encontraron en un proceso de industrialización, la actitud de los gobiernos alemanes de principios del siglo XIX parecía mucho más acorde a la realidad económica que el modelo, bastante idealizado y simplificado, elaborado por los economistas a partir de la evolución de Gran Bretaña o Francia" (Milward y Saul, 1979).

Después de la década de 1840, la expansión del sector privado determinó la disminución de la intervención estatal en el desarrollo industrial (Trebilcock, 1981). Esto no significó que el gobierno se retirara, sino más bien que cambiara su papel, de director a orientador. Durante el segundo Reich (1870-1914), prosiguió la erosión de la capacidad del Estado y su intervención en materia de desarrollo industrial, aunque sus políticas arancelaria y de carteles mantuvieron su importancia (Tilly, 1996).

## d. Francia

Al igual que en el caso de Alemania, existe un mito perdurable acerca de la política económica de Francia, difundido principalmente por los liberales británicos, y según el cual la economía de este país siempre ha sido dirigida por el Estado, una suerte de antítesis del *laissez-faire* de Gran Bretaña. Esta caracterización es bastante correcta en lo que respecta al período prerrevolucionario y al posterior a la Segunda Guerra Mundial, pero no al resto de su historia.

La política económica francesa en el período prerrevolucionario –conocida como el "colbertismo", que recibió su nombre del célebre ministro de Finanzas de Luis XIV, Jean-Baptiste Colbert (1619-1683)– era, sin duda, muy intervencionista. Por ejemplo, a principios del siglo XVIII, el Estado francés trató de reclutar a gran escala trabajadores calificados en Gran Bretaña y alentó el espionaje industrial[12].

La Revolución alteró significativamente este orden. Milward y Saul argumentan que la Revolución provocó una modificación notoria de la política económica del gobierno francés, porque "la destrucción del absolutismo parecía estar conectada, en la mente de los revolucionarios, con la introducción de un sistema más proclive al

12. Sin embargo, esta iniciativa fue contraproducente: llevó a los británicos a adoptar, en 1719, la prohibición de la emigración de trabajadores capacitados y, sobre todo, de los intentos de reclutar estos trabajadores para puestos en el extranjero, delito que fue catalogado como soborno (en Chang, 2001, se brindan detalles adicionales al respecto).

*laissez-faire*" (Milward y Saul, 1979). Sobre todo después de la derrota de Napoleón, el régimen de política del *laissez-faire* se impuso firmemente y persistió hasta la Segunda Guerra Mundial.

Mediante el estudio de evidencia empírica detallada, Nye cuestiona la concepción tradicional que enfrenta a la Gran Bretaña del libre comercio con la Francia proteccionista en el siglo XIX, y concluye que "el régimen comercial francés fue más liberal que el británico a lo largo de la mayor parte del siglo, incluso en el período de 1840 a 1860 [que se considera el inicio del libre comercio puro en Gran Bretaña]" (Nye, 1991). En el cuadro 3.2 se aprecia que, cuando el proteccionismo se mide en términos de los ingresos aduaneros netos como porcentaje del valor neto de las importaciones –una medida estándar, empleada especialmente por los historiadores–, Francia fue menos proteccionista que Gran Bretaña entre 1821 y 1875, y sobre todo hasta principios de la década de 1860.

**Cuadro 3.2**
PROTECCIONISMO EN GRAN BRETAÑA Y FRANCIA, 1821-1913
(medido en términos de los ingresos aduaneros netos como porcentaje del valor neto de las importaciones)

| Período | Gran Bretaña | Francia |
|---|---|---|
| 1821-1825 | 53,1 | 20,3 |
| 1826-1830 | 47,2 | 22,6 |
| 1831-1835 | 40,5 | 21,5 |
| 1836-1840 | 30,9 | 18,0 |
| 1841-1845 | 32,2 | 17,9 |
| 1846-1850 | 25,3 | 17,2 |
| 1851-1855 | 19,5 | 13,2 |
| 1856-1860 | 15,0 | 10,0 |
| 1861-1865 | 11,5 | 5,9 |
| 1866-1870 | 8,9 | 3,8 |
| 1871-1875 | 6,7 | 5,3 |
| 1876-1880 | 6,1 | 6,6 |
| 1881-1885 | 5,9 | 7,5 |
| 1886-1890 | 6,1 | 8,3 |
| 1891-1895 | 5,5 | 10,6 |
| 1896-1900 | 5,3 | 10,2 |
| 1901-1905 | 7,0 | 8,8 |
| 1906-1910 | 5,9 | 8,0 |
| 1911-1913 | 5,4 | 8,8 |

**Fuente:** Nye (1991), p. 26, cuadro 1.

Cabe notar que la excepción parcial a este siglo y medio de "liberalismo" en Francia, el reinado de Napoleón III (1848-70), fue el único período de dinamismo económico del país (Trebilcock, 1981). Durante su régimen, el Estado francés impulsó el desarrollo de infraestructura y creó numerosas instituciones de investigación y enseñanza (Bury, 1964, cap. 4). También modernizó el sector financiero, mediante la inversión, la supervisión y el otorgamiento de la calidad de sociedad de responsabilidad limitada a instituciones financieras modernas y a escala (Cameron, 1953).

En lo que respecta a la política comercial, en 1860, Napoleón III firmó el célebre acuerdo franco-británico, el tratado Cobden-Chevalier, que inauguró el período de liberalismo comercial en el continente (1860-79) (en Kindleberger, 1975, se brindan detalles adicionales al respecto). Sin embargo, como se aprecia en el cuadro 3.2, el grado de proteccionismo en Francia antes del tratado era ya bastante bajo, incluso *inferior* al de Gran Bretaña, y por tanto la reducción del proteccionismo fue relativamente pequeña.

El tratado caducó en 1892, y numerosas tasas arancelarias aumentaron, sobre todo para las manufacturas. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido en países como Suecia en esa época (*véase* la sección e de la parte 2), esta política tuvo escasos efectos positivos, debido a la ausencia de una estrategia coherente de mejoramiento industrial. Especialmente durante la Tercera República, el gobierno francés tuvo una posición de *laissez-faire* respecto de la economía, comparable a la del gobierno británico de la época (Kuisel, 1981).

Fue tan sólo después de la Segunda Guerra Mundial cuando las elites francesas se comprometieron intensamente con la reorganización de la maquinaria estatal, con el fin de solucionar el (relativo) retraso industrial del país. En este período, sobre todo hasta fines de la década de 1960, el gobierno francés recurrió a la planeación indicativa, a las empresas estatales, y a una política industrial orientada a ponerse a la altura de los países más avanzados, lo que en la actualidad se ha asimilado, quizá de manera equívoca, al estilo de política industrial del Este asiático. En consecuencia, en Francia tuvo lugar una transformación estructural de la economía muy exitosa, que le permitió superar a Gran Bretaña (*véanse* Shonfield, 1965; Cohen, 1977, y Hall, 1986).

## e. Suecia

Suecia no comenzó su historia moderna con un régimen de libre comercio. En 1816, tras el fin de las guerras napoleónicas, el gobierno aprobó una ley arancelaria fuertemente proteccionista y prohibió la importación y exportación de ciertos bienes. Sin embargo, a partir de 1830 este proteccionismo se redujo progresivamente (Gustavson, 1986), y en 1857, se adoptó un régimen de aranceles muy bajos, como se aprecia en el cuadro 3.1 (Bohlin, 1999).

Esta etapa de libre comercio no duró mucho. A partir de 1880, Suecia comenzó a emplear aranceles para proteger el sector agrícola de la competencia procedente de Estados Unidos. Después de 1892, también favoreció la actividad industrial, en especial el emergente sector de la ingeniería, mediante aranceles y subsidios (Chang y Kozul-Wright, 1994; Bohlin, 1999). Pese a este cambio hacia el proteccionismo, o más bien gracias a éste la evolución de la economía sueca fue notable en las décadas siguientes; según cálculos de Baumol y otros (1990), su expansión en términos de producto interno bruto por hora de trabajo fue, de 1890 a 1900, la más rápida de las 16 economías principales, con la excepción de Finlandia, a la que también superó de 1900 a 1913[13].

El fomento del desarrollo industrial en Suecia no se limitó a la protección arancelaria y los subsidios. Durante el siglo XIX surgió una tradición de estrecha colaboración entre los sectores público y privado, casi única en comparación con los demás países de la época, incluyendo Alemania, cuya tradición de colaboración entre agentes públicos y privados era de larga data (*véase* la sección c de la parte 2). Ésta se inició con la intervención estatal en los sistemas de irrigación y drenaje (Samuelsson, 1968), y se extendió al desarrollo de las vías férreas en el decenio de 1850, al telégrafo y el teléfono en el de 1880, y a la energía hidroeléctrica en el de 1890 (Chang y Kozul-Wright, 1994; Bohlin, 1999). La cooperación público-privada también existió en algunas industrias clave como la del hierro (Gustavson, 1986; Chang y Kozul-Wright, 1994). Todos estos esquemas son similares a los patrones de cooperación entre los sectores público y privado que luego se hicieron célebres en las economías de Asia oriental (en Evans, 1995, se encuentra un estudio clásico de este tema).

El Estado sueco hizo grandes esfuerzos para facilitar la adquisición de tecnología extranjera avanzada, incluso a través del apoyo al espionaje industrial. Sin embargo, fue más notable la importancia que se le asignó a lo que la literatura moderna denomina "capacidades tecnológicas" (en Fransman y King (eds.), 1984, y Lall, 1992, se encuentran los primeros estudios sobre este tema). El gobierno otorgó subvenciones y becas para estudios e investigación, invirtió en educación, colaboró con la creación de institutos de investigación tecnológica, y financió directamente la investigación en la industria (Chang y Kozul-Wright, 1994).

La política económica sueca se modificó significativamente tras la victoria electoral del Partido Socialdemócrata en 1932 –que desde entonces ha estado fuera del gobierno por menos de diez años– y la firma, en 1936, del "pacto histórico" entre el sindicato de trabajadores y la asociación de empleadores, el acuerdo *Saltsjöbaden* (*véase* Korpi, 1983; Pontusson, 1992, y Pekkarinen y otros (eds.), 1992). Inicialmente, el régimen de política que resultó del acuerdo se centró en la creación de un

13. Estas 16 economías son, en orden alfabético, Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza.

sistema en el que los empleadores financiarían un generoso Estado benefactor y un alto nivel de inversiones a cambio de una moderación de las exigencias salariales de los sindicatos.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, se recurrió al potencial implícito en este régimen para fomentar el desarrollo industrial. En las décadas de 1950 y 1960, la Unión General de Trabajadores, LO (*Landsorganisationen i Sverige*) adoptó el plan Rehn-Meidner. Este plan estableció la "política salarial solidaria", orientada de manera explícita a la equiparación salarial, para puestos equivalentes, entre las diferentes ramas de actividad industrial (en LO, 1963, se describe en detalle este plan). Se esperaba que esto presionara a los capitalistas de los sectores de bajos salarios para que mejoraran su *stock* de capital o redujeran su plantilla, mientras que permitiría que los del sector de altos salarios lograran utilidades adicionales y una expansión más rápida que la que hubieran tenido en otras condiciones. Esto se complementó con una "política activa de empleo", que brindó capacitación y asistencia en la búsqueda de un nuevo puesto a los trabajadores que hubieran perdido el suyo en el proceso de mejoramiento industrial. La opinión general es que esta estrategia contribuyó al éxito del desarrollo industrial en Suecia, en los primeros años de posguerra (Edquist y Lundvall, 1993).

La estrategia de mejoramiento industrial de posguerra del país, basada en una combinación de negociación salarial solidaria y política activa de empleo, difiere bastante de la adoptada en los demás países estudiados. Sin embargo, a pesar de las diferencias, los dos tipos de estrategia descansan en el mismo concepto acerca del funcionamiento real de la economía mundial, según el cual una reorientación hacia actividades de alto valor agregado es crucial para la prosperidad de una nación, reorientación que las fuerzas del mercado por sí solas pueden no provocar a una velocidad deseable desde el punto de vista social.

## f. Los Países Bajos

Los Países Bajos fueron, como es bien sabido, la potencia naval y comercial dominante en el siglo XVII, su "siglo de oro". Sin embargo, en el siglo XVIII, tras la derrota de 1780 en la cuarta guerra anglo-holandesa –el fin simbólico de su supremacía internacional– se inició un período de decadencia, o *Pruikentijd* (Boxer, 1965, cap. 10).

De fines del siglo XVII a comienzos del XX, los Países Bajos parece han sido presa de una parálisis en lo que respecta a las políticas. La única excepción fueron los esfuerzos del rey Guillermo I (1815-1840), quien creó numerosos organismos que otorgaban financiamiento subvencionado a las industrias (Kossmann, 1978; van Zanden, 1996). Asimismo, apoyó enérgicamente el desarrollo de una industria moderna de textiles de algodón, sobre todo en la región de Twente (Henderson, 1972).

Sin embargo, a fines de la década de 1840, se volvió a adoptar un régimen de *laissez-faire* que se prolongó hasta la Segunda Guerra Mundial. Como se aprecia en el cuadro 3.1, su economía siguió siendo la menos proteccionista entre las actualmente desarrolladas, con la excepción de Gran Bretaña a fines del siglo XIX y Japón, antes de que recuperara la autonomía arancelaria. Asimismo, en 1869, el país derogó la ley de patentes adoptada en 1817, a raíz del movimiento en contra de las patentes que se extendió en Europa, sobre la base de que no se trataba sino de una forma más de monopolio (Schiff, 1971; Machlup y Penrose, 1950). A pesar de las presiones internacionales, la ley de patentes no se volvió a introducir hasta 1912.

En términos generales, este período de *laissez-faire* extremo en los Países Bajos se caracterizó por el estancamiento de la economía y los escasos progresos de la industrialización. Según los estimativos de Maddison, en 1820 los Países Bajos eran, en términos de dólares de 1990, la economía más rica del mundo con la excepción del Reino Unido, a pesar de un siglo de contracción relativa; 1.756 dólares frente a 1.561 dólares (Maddison, 1995). Sin embargo, un siglo después, en 1913, por lo menos seis países, a saber Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Canadá, Suiza y Bélgica, la habían superado, y Alemania estaba a punto de hacerlo.

Fue más que nada por esta razón que, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, el intervencionismo aumentó. Sobre todo hasta 1963, se adoptaron políticas industriales, comerciales y tecnológicas muy activas, que abarcaron las siguientes medidas: apoyo económico a dos empresas de gran tamaño (una en el sector del acero y otra en el de la soda); subsidios a la industrialización de áreas poco desarrolladas; fomento a la educación técnica; apoyo a la expansión de la industria del aluminio mediante la provisión de gas subsidiado y el desarrollo de infraestructura clave (van Zanden, 1999).

## g. Suiza

Suiza fue uno de los primeros países industrializados de Europa. Su revolución industrial se inició 20 años después de la de Gran Bretaña (Biucchi, 1973). El país encabezó el desarrollo tecnológico a nivel mundial en varias industrias importantes, en especial en la de los textiles de algodón, reconocida por su adelanto tecnológico en muchos aspectos, respecto de la de Gran Bretaña (Milward y Saul, 1979; Biucchi, 1973).

Dado que la brecha tecnológica con respecto al país más avanzado era pequeña o quizás inexistente, Suiza no requirió una política de fomento a la industria naciente. Asimismo, debido a su reducido tamaño, el proteccionismo hubiera sido más costoso que para los países más grandes. Adicionalmente, su estructura política altamente descentralizada y sus reducidas dimensiones, hacían poco viable un programa centralizado de fomento a la industria naciente (Biucchi, 1973).

Según Biucchi, el libre comercio fue el aspecto más destacado de la política económica de Suiza, por lo menos a partir del siglo XVI. Sin embargo, admite que la protección "natural" de la intervención napoleónica, frente a la competencia británica, brindó un cierto "espacio vital" a la industria textil suiza. Más aún, el *laissez-faire* no significó necesariamente que el gobierno no tuviera una estrategia en la formulación de sus políticas. A modo de ejemplo, se puede citar la negativa a adoptar una ley de patentes antes de 1907, a pesar de la presión internacional. Se ha sostenido que esto contribuyó al desarrollo del país, especialmente al permitir el "robo" de ideas a las industrias química y farmacéutica alemanas y fomenta la inversión extranjera directa en la industria de alimentos (*véanse* Schiff, 1971, y Chang, 2001).

## h. Japón y las economías recientemente industrializadas del Asia oriental

Poco después de que, en 1853, Estados Unidos forzara la apertura del Japón, el orden político feudal se derrumbó y fue reemplazado, tras la "restauración Meiji" de 1868, por un régimen modernizador. Desde entonces, el papel del Estado ha sido trascendental para el desarrollo del país.

Antes de 1911, el Japón *no* podía recurrir a la protección arancelaria, debido a que mediante los "tratados desiguales" se habían prohibido los aranceles superiores al 5%, por lo que el Estado debió emplear otros medios para fomentar la industrialización. En primer lugar, se establecieron "fábricas modelo" o "plantas piloto" de propiedad estatal en una gama de ramas de actividad, notablemente la construcción naval, la minería, y las industrias textil y militar (Smith, 1955, y Allen, 1981). Aunque la mayor parte de estas fábricas se privatizó alrededor del decenio de 1870, las empresas resultantes, sobre todo las de construcción naval, continuaron recibiendo subsidios. A continuación, se creó la primera acería moderna y se desarrollaron la vías férreas y el telégrafo (McPherson, 1987; Smith, 1955).

Luego del fin de los "tratados desiguales" en 1911, el Estado japonés emprendió una serie de reformas arancelarias destinadas a proteger las industrias nacientes, abarató las materias primas importadas e impuso controles sobre los artículos de lujo (McPherson, 1987). Durante la década de 1920, bajo una fuerte influencia por parte de Alemania, se empezó a fomentar la "racionalización" de las industrias clave, mediante la adopción de estructuras de carteles y el impulso a las fusiones, orientadas a restringir la "competencia innecesaria", crear economías de escala, y avanzar en la estandarización y la gestión científica del trabajo (McPherson, 1987), esfuerzos que se intensificaron todos en la década de 1930 (Johnson, 1982).

A pesar de todas estas medidas de fomento al desarrollo, durante la primera mitad del siglo XX, el Japón no era la economía ejemplar en la que se convirtió tras la Segunda Guerra Mundial. De 1900 a 1950, según Maddison, la tasa de crecimiento del ingreso por habitante en Japón era apenas del 1% anual; algo inferior al promedio

de las 16 economías actualmente desarrolladas de su estudio, un 1,3% anual (Maddison, 1989)[14]. Cabe notar que parte de este desempeño bastante pobre es atribuible a la drástica contracción del producto luego de la derrota en la Segunda Guerra Mundial.

A partir del fin de la Segunda Guerra Mundial y hasta principios del decenio de 1970, la expansión de la economía japonesa tuvo el más alto. De 1950 a 1973, según datos proporcionados por Maddison, el PIB por habitante en Japón aumentó a un ritmo notable, un 8%, más del doble que el promedio de las 16 economías citadas (incluida la de Japón), que era de un 3,8% (Maddison, 1989). Detrás del Japón venían Alemania y Austria, ambos con un 4,9%, e Italia con un 4,8%, mientras ni siquiera economías en desarrollo del "milagro" del Este asiático como Taiwán, con un 6,2% o Corea, con un 5,2% se le acercaban, pese al efecto de "convergencia" esperable debido a su menor adelanto.

Las políticas intervencionistas en materia industrial, comercial y tecnológica tuvieron un papel fundamental en el excelente desempeño de las economías del Japón y el resto del Asia oriental, salvo la de Hong Kong[15]. Cabe destacar las semejanzas entre las políticas empleadas en estas economías y las que se adoptaron con anterioridad en otras economías actualmente desarrolladas, empezando por Gran Bretaña en el siglo XVIII. Sin embargo, también hay que tener en cuenta que las políticas empleadas por los países de Asia oriental (y, por supuesto, en otros países actualmente desarrollados, entre los que figura Francia), durante el período de posguerra, fueron mucho más sofisticadas y precisas que sus equivalentes históricos.

Se adoptaron subsidios a las exportaciones, directos e indirectos, más sustantivos y mejor diseñados, y menos impuestos a las exportaciones (de hecho muy pocos) respecto de los períodos anteriores (Luedde-Neurath, 1986; Amsden, 1989; Banco Mundial, 1993). Asimismo, el reintegro de aranceles sobre la importación de materias primas y maquinaria para la industria de exportación se empleó de forma mucho más sistemática que, por ejemplo, en Gran Bretaña en el siglo XVIII (Luedde-Neurath, 1986; Chang, 1993).

Mediante el recurso a la planeación indicativa y a programas gubernamentales de inversión, se sistematizó la coordinación de las inversiones complementarias, hasta entonces bastante errática o inexistente (Chang, 1993 y 1994). Al regular la entrada y salida de empresas, sus inversiones y precios, con el fin de "administrar la competencia", se tuvo en cuenta la necesidad de evitar abusos monopólicos así como los posibles efectos en el mercado exportador, en mucho mayor medida que en episo-

14. Estas 16 economías son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Italia, el Japón, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza.

15. Existe una extensa literatura sobre este tema. Los estudios de Thompson (ed.) (1989), Amsden (1989), Wade (1990) y Chang (1993) corresponden a la primera etapa del debate. Los del Banco Mundial (1993), Singh (1994), Lall (1994), Akyuz y otros (1998) y Chang (2003), a la etapa más reciente.

dios anteriores de políticas de carteles a fines del siglo XIX y comienzos del XX (Dore, 1986; Amsden y Singh, 1994; Chang, 1994 y 1999).

En los Estados de Asia oriental, se incorporaron políticas de recursos humanos y de capacitación al marco de políticas industriales, en un grado mucho mayor de lo que se había hecho en el pasado, recurriendo a la "planificación de la mano de obra" (You y Chang, 1993); se perfeccionó y amplió la regulación de la concesión de licencias tecnológicas y las inversiones extranjeras directas (Chang, 1998a) y se hicieron más sistemáticos y amplios los subsidios a la educación, la capacitación y la I&D, así como la provisión de algunos de éstos por parte del Estado (Kim, 1993; Hou y Gee, 1993; Lall y Teubal, 1998; Chang y Cheema, 2002)[16].

## 2. Resumen: algunos mitos y hechos históricos

En este artículo se determinó que cuando estuvieron rezagadas, casi todas las economías actualmente desarrolladas emplearon alguna forma de fomento a la industria naciente. La protección arancelaria fue, en muchos casos, un componente clave de esta estrategia, pero de ninguna manera el único, ni necesariamente el más importante. Casualmente, fue en Gran Bretaña y Estados Unidos, las supuestas "patrias" de la política de libre comercio, donde se empleó más agresivamente la protección arancelaria.

Suiza y los Países Bajos son la aparente excepción a esta norma, pero estas naciones se encontraban muy cerca de la frontera tecnológica mundial o incluso en ésta, por lo que *no tenían mayor necesidad* de fomentar la industria naciente (en las secciones f y g de la parte 2 se brindan detalles a este respecto).

Del análisis realizado en este artículo se desprende el hecho fundamental de que, en las economías hoy desarrolladas, la postura respecto de las políticas ha ido variando según su posición relativa en la economía internacional. Cuando se hallaban

16. Según una opinión muy difundida, la crisis reciente en Corea y la prolongada recesión en el Japón han demostrado que las políticas industriales, comerciales y tecnológicas de estos países eran erróneas. Aunque en este artículo no se pretende debatir el tema, se realizarán algunas precisiones, a saber: ya sea que se piense o no que los recientes problemas en el Japón y Corea son consecuencia de las políticas activas en materia industrial, comercial y tecnológica, es imposible negar que fueron éstas las que permitieron el "milagro"; en Taiwán, el empleo de este tipo de políticas no trajo aparejada ninguna crisis financiera o macroeconómica; todos los observadores informados del Japón, sea cual sea su punto de vista, están de acuerdo en que la recesión actual del país no puede atribuirse a la política industrial del gobierno, sino que tiene relación con factores como el superávit estructural de los ahorros, la liberalización financiera inoportuna, que produjo la "economía de burbuja" y el mal manejo macroeconómico y, en el caso de Corea, a mediados de la década de 1990, cuando se empezó a acumular la deuda que determinó la reciente crisis, la política industrial ya se había dejado en gran medida sin efecto, por lo que no puede ser su causante y, por el contrario, se podría afirmar que fue el abandono de esta política lo que favoreció la duplicación de inversiones y contribuyó a provocar la crisis. (En Chang, 1999 y 2000 se realiza una crítica a este punto de vista; *véanse*, además Chang, 1998b; Chang y otros, 1998).

rezagadas, practicaron el fomento a la industria naciente, el "saqueo" de trabajadores capacitados extranjeros, el contrabando de maquinaria de los países más desarrollados y el espionaje industrial, y violaron a sabiendas las patentes y marcas registradas. Pero cuando se encontraron entre las más desarrolladas, empezaron a defender el libre comercio, restringieron la salida de trabajadores capacitados y de tecnología, y dieron una gran protección a las patentes y marcas registradas. De esta manera, a lo largo de la historia, los saqueadores se han vuelto guardias con una frecuencia algo inquietante (*véase* Chang, 2002, cap. 2).

En el siglo XIX, muchos, especialmente alemanes y estadounidenses, se declaraban molestos con el comportamiento de Gran Bretaña, cuya defensa del libre comercio consideraban hipócrita, dado su historial de fomento a la industria naciente. Actualmente, cabría expresar lo mismo respecto de los negociadores estadounidenses que alaban las virtudes del libre comercio o de las empresas farmacéuticas suizas que defienden la protección de los derechos de propiedad intelectual.

Los pocos economistas neoliberales que conocen el pasado proteccionista de las economías desarrolladas de hoy tratan de evitar la conclusión obvia –a saber, el proteccionismo puede resultar muy útil para el desarrollo económico–, argumentando que, aunque un grado (mínimo) de protección arancelaria puede resultar necesario, en la mayor parte de los países en desarrollo su empleo es desmesurado.

En la obra clásica de Little y otros se sostiene que, "salvo en los casos de Rusia, Estados Unidos, España y Portugal, no parece que los aranceles en el primer cuarto del siglo XX, período en el que fueron ciertamente más elevados que a fines del siglo XIX en la mayoría de los países, hayan permitido en general una protección que supere demasiado los niveles de fomento industrial que, en el capítulo anterior, se consideraron actualmente justificables para los países en desarrollo" [que según ellos deben ser máximo de 20% para los países más pobres y cercanos a cero en los países en desarrollo más avanzados] (Little y otros, 1970). De la misma manera, en un estudio del Banco Mundial se afirma que, "aunque los países industrializados efectivamente disfrutaron de una protección natural mayor antes de la disminución de los costos de transporte, el nivel arancelario promedio en 12 países industrializados estuvo entre el 11% y el 32% de 1820 a 1980[17]. En contraste, el promedio de protección arancelaria en los países en desarrollo es del 34%" (Banco Mundial, 1991).

Este argumento parece bastante razonable, pero deja de lado un aspecto sumamente importante: la brecha de productividad entre las economías desarrolladas y en desarrollo es mucho mayor hoy que la que existía entre las economías actualmente desarrolladas, más y menos adelantadas de entonces. Esto significa que, en el presente, para conseguir el mismo grado de protección industrial real del que dis-

17. Estos doce países son Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Italia, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza.

frutaron los países actualmente desarrollados, los países en desarrollo tendrían que adoptar aranceles mucho más elevados que los que aquéllos emplearon en su momento[18].

Según las estimaciones de Maddison, a lo largo del siglo XIX la relación del ingreso por habitante, en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA), entre las economías actualmente desarrolladas más pobres, el Japón y Finlandia, y las más ricas, los Países Bajos y el Reino Unido, era, aproximadamente, de dos o cuatro, a uno (Maddison, 1989). Estas cifras son mínimas comparadas con la brecha actual entre países en desarrollo y desarrollados. En 1999, según datos del Banco Mundial, la relación del ingreso por habitante en términos de PPA entre los países más desarrollados, Suiza, el Japón, Estados Unidos, entre otros, y los menos adelantados, Etiopía, Malawi, Tanzania, por citar algunos, es de alrededor de 50 o 60, a uno. Los países en desarrollo de medianos ingresos como Nicaragua (2.060 dólares), en la India (2.230 dólares) y Zimbabue (2.690 dólares) se enfrentan a brechas del orden de diez o 15, a uno. Incluso para países bastante adelantados, entre los que se cuentan Brasil (6.840 dólares) o Colombia (5.580 dólares), la brecha de productividad con los países más industrializados es de cinco a uno.

Cuando, a fines del siglo XIX, Estados Unidos protegía la industria nacional con un arancel promedio superior al 40%, el ingreso por habitante en términos de PPA del país ascendía ya a alrededor de tres cuartas partes del de Gran Bretaña, lo que equivale a 2.599 dólares, en comparación con 3.511 dólares en 1875 (*véase* Maddison, 1995). A esto hay que sumarle que la "protección natural" de la distancia, especialmente importante para Estados Unidos en ese momento, era mucho más alta que en el presente. En comparación con esto, la media arancelaria ponderada en proporción al comercio de la India antes del acuerdo con la Organización Mundial de Comercio (OMC), un 71%, cuando su ingreso por habitante en términos de PPA es apenas una quinceava parte del de Estados Unidos, hacen que el país parezca un héroe del libre comercio. Luego del acuerdo con la OMC, la India disminuyó el promedio de barreras arancelarias ponderadas al 32%, un nivel al que jamás descendió el tipo arancelario promedio de Estados Unidos desde el fin de la guerra civil hasta la Segunda Guerra Mundial.

Desde este punto de vista, que tiene en cuenta la *brecha de productividad*, incluso el grado de protección relativamente alto que predominó en los países en desarrollo hasta el decenio de 1980, no parece excesivo en relación con los antecedentes históricos de las economías actualmente desarrolladas.

---

18. Hay que tener en cuenta que, hasta la Segunda Guerra Mundial, prácticamente en ninguno de los países en desarrollo de hoy se podía establecer de manera autónoma una política comercial, ya sea debido al estatuto colonial o a tratados desiguales vigentes, por lo que no tiene sentido equipararlos en el debate con los países en desarrollo en el presente. En Bairoch (1983), figura un estudio sobre los tratados desiguales.

## 4. CONCLUSIÓN: EL FOMENTO A LA INDUSTRIA NACIENTE – ¿CUERDA O ESCALERA?

En síntesis, ¿el fomento a la industria naciente es "una cuerda con la cual ahorcarse" como opinan Sachs y Warner (Sachs y Warner, 1995) o una "escalera para llegar a la cima" tal y como lo concebía List (List, 1885)? En este artículo se demuestra que, aunque el fomento a la industria naciente no puede garantizar un buen desempeño de la economía, lograr esto último prescindiendo de su aplicación parece ser la excepción y no la regla. Existe un patrón histórico muy marcado de desarrollo económico sobre la base de medidas de fomento de la industria naciente, que abarca desde Inglaterra en el siglo XVIII hasta Corea a fines del siglo XX.

Cabe reiterar que, por importante que haya sido la protección arancelaria para el avance de las economías actualmente desarrolladas, no fue de ninguna manera la única herramienta de política empleada por estos países, ni siquiera necesariamente la más importante. Existieron numerosas herramientas adicionales: el subsidio a las exportaciones, el reintegro de los aranceles a los insumos empleados en la industria de exportación, el otorgamiento de derechos monopólicos, el establecimiento de carteles, los créditos dirigidos, la programación de la inversión, la planificación de la mano de obra, el apoyo a la I&D y a las asociaciones público-privadas, entre otras. Asimismo, existió una diversidad considerable en la combinación de políticas empleada en cada país. Esto implica que no hay un "modelo único" de desarrollo industrial, sino sólo principios rectores muy amplios y una gran gama de ejemplos.

En definitiva, sólo se puede llegar a la conclusión de que el fomento a la industria naciente *no* es una cuerda con la que se ahorcan los países, víctimas de concepciones erróneas, como sostienen Sachs y Warner (Sachs y Warner 1995). Se trata más bien de una escalera que se necesitó y usó activamente en la mayoría de los países para subir hasta la cima, y que se "pateó" rápidamente cuando ya era inútil, como observó List (List, 1885). Desde este punto de vista, y sea cual sea la intención, los países desarrollados que están tratando de impedir que los países en desarrollo practiquen el fomento a la industria naciente están "pateando la escalera" tal como, según las acusaciones de List y muchos de sus contemporáneos en Estados Unidos, lo hizo Gran Bretaña a mediados del siglo XIX.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Akyuz, Y., H.-J. Chang y R. Kozul-Wright (1998), "New perspectives on East Asian development", *Journal of Development Studies*, vol. 34, Nº 6.

Allen, G.C. (1981), *A Short Economics History of Modern Japan*, Londres y Basingstoke, Macmillan.

Amsden, A. (1989), *Asia's Next Giant*, Nueva York, Oxford University Press.

Amsden, A. y A. Singh (1994), "The optimal degree of competition and dynamic efficiency in Japan and Korea", *European Economic Review*, vol. 38, Nºs 3-4.

Bairoch, P. (1993), *Economics and World History. Myths and Paradoxes*, Brighton, Wheatheaf.

Banco Mundial (1991), *World Development Report, 1991. The Development Challenge*, Nueva York, Oxford University Press.

Baumol, W., E. Wolff y S. Blackman (1989), *Productivity and American Leadership*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

J. Bhagwati (1998), "The global age: From skeptical south to a fearful north", *A Stream of Windows. Unsettling Reflections on Trade, Immigration, and Democracy*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

_____ (1985), *Protectionism*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

Bhagwati, J. y M. Hirsch (comps.) (1998), *The Uruguay Round and Beyond. Essays in Honour of Arthur Dunkel*, Ann Arbor, Michigan, The University of Michigan Press.

Biucchi, B. (1973), "The industrial revolution in Switzerland", en C. Cipolla (comp.), *The Fontana Economic History of Europe.The Emergence of Industrial Societies-Part Two*, vol. 4, Glasgow, Collins.

Blackbourn, D. (1997), *The Fontana History of Germany, 1780-1918*, Londres, Fontana Press.

Bohlin, J. (1999), "Sweden: The rise and fall of the Swedish model", en J. Foreman-Peck y G. Federico (comps.), *European Industrial Policy. The Twentieth-Century Experience*, Oxford, Oxford University Press.

Boxer, C. (1965), *The Dutch Seaborne Empire, 1600-1800*, Londres, Hutchinson.

Brisco, N. (1907), *The Economic Policy of Robert Walpole*, Nueva York, The Columbia University Press.

Bury, J. (1964), *Napoleon III and the Second Empire*, Londres, The English University Presses Ltd.

Cameron, R. (1953), "The crédit mobilier and the economic development of Europe", *Journal of Political Economy*, vol. 61, N° 6.

Chang, H-J. (2003), "Industrial policy and East Asia. The miracle, the crisis, and the future", en Jomo, K.S. (comp.), *Manufacturing Competitiveness in Asia. How Internationally Competitive National Firms and Industries Developed in East Asia*, Londres y Nueva York, Routledge Curzon.

_____ (2002), *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anthem Press.

_____ (2001), "Intellectual property rights and economic development. Historical lessons and emerging issues", *Journal of Human Development*, vol. 2, N° 2.

_____ (2000), "The hazard of moral hazard. Untangling the Asian crisis", *World Development*, vol. 28, N° 4.

_____ (1998a), "Globalization, transnational corporations, and economic development", en D. Baker, G. Epstein y R. Pollin (comps.), *Globalization and Progressive Economic Policy*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.

_____ (1998b), "Korea. The misunderstood crisis", *World Development*, vol. 26, N° 8.

_____ (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, Londres, Macmillan Press.

_____ (1993), "The political economy of industrial policy in Korea", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 17, N° 2.

Chang, H.-J. y A. Cheema (2002), "Economic, political and institutional conditions for effective technology policy in developing countries", *Journal of Economic Innovation and New Technology*, vol. 11, Nos 4-5.

Chang, H-J. y R. Kozul-Wright (1994), "Organizing development: comparing the national systems of entrepreneurship in Sweden and South Korea", *Journal of Development Studies*, vol. 30, Nº 4.

Chang, H.-J., H.-J. Park y C.G. Yoo (1998), "Interpreting the Korean crisis: Financial liberalisation, industrial policy, and corporate", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 22, Nº 6.

Cochran, T. y W. Miller (1942), *The Age of Enterprise: A Social History of Industrial America*, Nueva York, The Macmillan Company.

Cohen, S. (1977), *Modern Capitalist Planning: The French Model*, Berkeley, California, University of California Press.

Conkin, P. (1980), *Prophets of Prosperity: America's First Political Economists*, Bloomington, Indiana, Indiana University Press.

Corden, M. (1974), *Trade Policy and Economic Welfare*, Oxford, Oxford University Press.

Davies, N. (1999), *The Isles. A History*, Londres y Basingstoke, Macmillan.

Davis, R. (1966), The rise of protection in England, 1689-1786, *Economic History Review*, vol. 19, Nº 2.

Defoe, D. (1728), *A Plan of the English Commerce*, C. Rivington (comp.) Oxford, Basil Blackwell.

Dore, R. (1986), *Flexible Rigidities: Industrial Policy and Structural Adjustment in the Japanese Economy 1970-80*, Londres, The Athlone Press.

Dorfman, J. y R. Tugwell (1960), *Early American Policy. Six Columbia Contributors*, Nueva York, Columbia University Press.

Edquist, C. y B.A. Lundvall (1993), "Comparing the Danish and Swedish systems of innovation", en R. Nelson (comp.), *National Innovation Systems*, Nueva York, Oxford University Press.

Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy. States & Industrial Transformation*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.

Fransman, M. y K. King, (comps.) (1984), *Technological Capability in the Third World*, Londres y Basingstoke, Macmillan.

Frayssé, O. (1994), *Lincoln, Land, and Labour*, Urbana y Chicago, University of Illinois Press.

Freeman, C. (1989), "New technology and catching-up", *European Journal of Development Research*, vol. 1, Nº 1.

Gallagher, J. y R. Robinson (1953), "The imperialism of free trade", *Economic History Review*, vol. 6, Nº 1.

Garraty, J. y M. Carnes (2000), *The American Nation. A History of the United States*, Nueva York, Addison Wesley Longman.

Gerschenkron, A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Gustavson, C. (1986), *The Small Giant: Sweden Enters the Industrial Era*, Athens, Ohio, Ohio State University Press.

Hall, P. (1986), *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge, Massachusetts, Polity Press.

Henderson, W. (1983), *Friedrich List. Economist and Visionary, 1789-1846*, Londres, Frank Cass.

_____ (1972), *Britain and Industrial Europe, 1750-1870*, Leicester, Leicester University Press.

_____ (1963), *Studies in the Economic Policy of Frederick the Great*, Londres, Frank Cass & Co., Ltd.

Hirschman, A. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.

Johnson, C. (1982), *The MITI and the Japanese Miracle*, Stanford, Stanford University Press.

Kaplan, A. (1931), *Henry Charles Carey. A Study in American Economic Thought*, Baltimore, The Johns Hopkins Press.

Kindleberger, C. (1996), *World Economic Primacy: 1500 to 1990*, Nueva York, Oxford University Press.

_____ (1990), "America in decline? Possible parallels and consequences", *Historical Economics*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.

_____ (1978), "Germany's overtaking of England, 1806 to 1914", *Economic Response: Comparative Studies in Trade, Finance, and Growth*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

_____ (1975), "The rise of free trade in Western Europe, 1820-1875", *Journal of Economic History*, vol. 35, Nº 1.

Korpi, W. (1983), *The Democratic Class Struggle*, Londres, Routledge & Kegan Paul.

Kossmann, E. (1978), *The Low Countries, 178-1940*, Oxford, Clarendon Press.

Kozul-Wright, R. (1995), "The myth of Anglo-Saxon capitalism: Reconstructing the history of the American state", en H.-J. Chang y R. Rowthorn (comps.), *Role of the State in Economic Change*, Oxford, Oxford University Press.

Kuisel, R. (1981), *Capitalism and the State in Modern France*, Cambridge, Cambridge University Press.

Lall, S. (1994), "Does the bell toll for industrial policy?, *World Development*, vol. 22, Nº 4.

_____ (1992), "Technological capabilities and industrialization", *World Development*, vol. 20, Nº 2.

Lall, S. y M. Teubal (1998), "Market stimulating technology policies in developing countries: A framework with examples from East Asia", *World Development*, vol. 26, Nº 8.

Landes, D. (1998), *The Wealth and Poverty of Nations*, Nueva York, W.W. Norton & Company.

List, F. (1885), *The National System of Political Economy*, Londres, Longmans, Green, and Company.

Little, I., T. Scitovsky y M. Scott (1970), *Industry in Trade in Some Developing Countries. A Comparative Study*, Londres, Oxford University Press.

LO (Landsorganisationen i Sverige) (1963), *Economic Expansion and Structural Change*, T. Johnston (comp.), Londres, George Allen y Unwin.

Luthin, R. (1944), "Abraham Lincoln and the tariff", *The American Historical Review*, vol. 49, Nº 4.

Machlup, F. y E. Penrose (1950), "The patent controversy in the nineteenth century", *Journal of Economic History*, vol. 10, Nº 1.

Maddison, A. (1995), *Monitoring the World Economy*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

_____ (1989), *The World Economy in the 20th Century*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

McCusker, J. (1996), "British mercantilist policies and the American colonies", en S. Engerman y R., Gallman (comps.), *The Cambridge Economic History of the United States: The Colonial Era*, vol. 1, Cambridge, Cambridge University Press.

McPherson, W.J. (1987), *The Economic Development of Japan, 1868-1941*, Londres y Basingstoke, Macmillan Press.

Milward, A. y S. Saul (1979), *The Economic Development of Continental Europe, 1780-1870*, Londres, George Allen & Unwin.

_____ (1977), *The Development of the Economies of Continental Europe, 1850-1914*, Londres, George Allen & Unwin.

Mowery, D. y N. Rosenberg (1993), "The US national innovation system", en R. Nelson (comp.), *National Innovation Systems. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

North, D. (1965), "Industrialization in the United States", en H. Habakkuk y M. Postan (comps.), *The Cambridge Economic History of Europe. The Industrial Revolutions and After: Incomes, Population and Technological Change (II)*, vol. 6, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.

Nye, J. (1991), "The myth of free-trade Britain and fortress France: tariffs and trade in the nineteenth century", *Journal of Economic History*, vol. 51. Nº 1.

O'Rourke, K. (2000), "Tariffs and growth in the late 19th century", *Economic Journal*, vol. 110, Nº 4.

Ocampo, J.A. (2002), "Rethinking the development agenda", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 26, Nº 3, mayo.

Owen, G. (1966), *Industry in the USA*, Londres, Penguin Books.

Pekkarinen, J., M. Pohjola y B. Rowthorn (comps.) (1992), *Learning from Corporatist Experiences*, Oxford, Clarendon Press.

Pontusson, J. (1992), *The Limits of Social Democracy. Investment Politics in Sweden*, Ithaca, Cornell University Press.

Prebisch, R. (1971), *Change and Development. Latin America's Great Task*, Nueva York, Praeger.

Ramsay, G.D. (1982), *The English Woolen Industry, 1500-1750*, Londres y Basingstoke, Macmillan.

Reinert, E. (1998), "Raw materials in the history of economic policy. Or why list (the protectionist) and cobden (the free trader) both agreed on free trade in corn", en G. Cook (comp.), *The Economics and Politics of International Trade. Freedom and Trade*, vol. 2, Londres, Routledge.

_____ (1996), "Diminishing returns and economic sustainability: The dilemma of resource-based economies under a free trade regime", en H. Stein y otros (comps.), *International Trade Regulation, National Development Strategies and the Environment. Towards*

*Sustainable Development?*, Oslo, Centro para el Desarrollo y el Medio Ambiente, Universidad de Oslo.

Sachs, J. y A. Warner (1995), "Economic reform and the process of global integration", *Brookings Papers on Economic Activity*, Nº 1.

Samuelsson, K. (1968), *From Great Power to Welfare State*, Londres, Allen & Unwin.

Schiff, E. (1971), *Industrialization without National Patents – the Netherlands, 1869-1912 and Switzerland, 1850-1907*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.

Shapiro, H. y L. Taylor (1990), "The State and industrial strategy", *World Development*, vol. 18, Nº 6.

Shonfield, A. (1965), *Modern Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.

Singh, A. (1994), "'Openness' and the 'market-friendly' approach to development: Learning the right lessons from development experience", *World Development*, vol. 22, Nº 12.

Smith, T. (1955), *Political Change and Industrial Development in Japan: Government Enterprise, 1868-1880*, Stanford, Stanford University Press.

Smith, A. (1937), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Edwin Cannan (comp.), Nueva York, Oxford University Press.

Taussig, F. (1892), *The Tariff History of the United States*, Nueva York, G. Putnam.

Thompson, G. (comp.) (1989), *Industrial Policy: US and UK Debates*, Londres, Routledge.

Tilly, R. (1996), "German industrialization", en M. Teich y Porter (comps.), *The Industrial Revolution in National Context. Europe and the USA*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.

Trebilcock, C. (1981), *The Industrialization of the Continental Powers, 1780-1914*, Londres y Nueva York, Longman.

Van Zanden, J. (1999), "The Netherlands: The history of an empty box", en J. Foreman-Peck y G. Federico (comps.), *European Industrial Policy: The Twentieth Century Experience*, Oxford, Oxford University Press.

_____ (1996), "Industrialization in the Netherlands", en M. Teich y R. Porter (comps.), *The Industrial Revolution in National Context. Europe and the USA*, Cambridge, Cambridge University Press.

Wade, R. (1990), *Governing the Market*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.

Wright, H. (1955), *Free Trade and Protectionism in the Netherlands, 1816-1830: A Study of the First Benelux*, Cambridge, Cambridge University Press.

# Segunda Parte
# Macroeconomía

# 4. Estrategias de desarrollo para el nuevo siglo

*Dani Rodrik**

*Se requiere una política de industrialización vigorosa como complemento inevitable del progreso técnico en la producción primaria... Pese a la valiosa contribución de las empresas extranjeras al desarrollo, para promover y consolidar la libre empresa es indispensable estimular también la capacidad e iniciativa de los empresarios latinoamericanos.*

(Raúl Prebisch, 1959)**

## 1. Introducción

La idea de una economía mixta es quizá la herencia más valiosa del siglo XX al XXI en el ámbito de la política económica. En el siglo XIX se descubrió el capitalismo. En el siglo XX se aprendió a dominarlo y a tornarlo más productivo, mediante la provisión de los ingredientes institucionales de una economía de mercado autosostenible: banca central, políticas fiscales estabilizadoras, mecanismos antimonopolio y regulación, seguridad social y democracia política. Fue durante el siglo XX cuando estos elementos de una economía mixta se arraigaron en los países hoy industrializados. La simple idea de que los mercados y el Estado se complementan –hecho reconocido en la práctica aunque no siempre en principio– permitió la prosperidad sin precedentes que experimentaron los Estados Unidos, la Europa occidental y parte de Asia oriental en la segunda mitad del siglo.

El axioma de que la prosperidad económica requiere tanto de la iniciativa privada como de la acción colectiva llegó relativamente tarde a los países en desarrollo. En los años cincuenta y sesenta la mayoría de ellos se estaba independizando. En ese momento, el ejemplo aparentemente exitoso de la Unión Soviética y la ideología antimercantil de las elites nacionales gobernantes se tradujeron en estrategias de desarrollo fuertemente centradas en el Estado. En América Latina, donde los países eran independientes desde hacía tiempo, los "estructuralistas" sostuvieron que los incentivos del mercado no servirían para generar una amplia reacción de la oferta. En el mundo en desarrollo, el sector privado se miraba con recelo y la iniciativa privada estaba severamente circunscrita.

---

* Profesor, Universidad de Harvard. El presente documento se basa en trabajos anteriores del autor, en especial Rodrik (2001a y b). El autor agradece el apoyo financiero de la Fundación Ford.

** Traducción no oficial.

En los años ochenta, bajo la influencia conjunta de una prolongada crisis de la deuda y de la doctrina de las instituciones de Bretton Woods, estas visiones cambiaron radicalmente. Las autoridades económicas de América Latina y de la Europa oriental post socialista acogieron con entusiasmo el "Consenso de Washington", que enfatizaba en la privatización, la desregulación y la liberalización del comercio. Aunque en África y Asia éste fue recibido con mayores reservas y cautela, allí también las políticas se orientaron decididamente en pro de los mercados. Al comienzo, estas reformas centradas en los mercados prestaron escasa atención a las instituciones y a la complementariedad entre los ámbitos privado y público de la economía. La función asignada al gobierno no pasó de ser la de mantener la estabilidad macroeconómica y proporcionar educación. La prioridad se centró en disminuir la importancia del Estado y no en aumentar su eficiencia.

En las postrimerías del siglo XX, cuando quedó claro que las promesas del Consenso de Washington no se materializarían, comenzó a surgir un enfoque más equilibrado. En Washington, comenzó a hablarse de "reformas de segunda generación", de "gobernabilidad" y de "reforzar la capacidad estatal"[1]. Por su parte, las instituciones multilaterales comenzaron a mirar la condicionalidad de manera más humilde. Varios acontecimientos añadieron leña al fuego del descontento provocado por la ortodoxia. El primero de ellos fue el rotundo fracaso que tuvieron en Rusia la reforma de los precios y la privatización, debido a la ausencia de un aparato legal, regulatorio y político de apoyo. El segundo fue la insatisfacción generalizada a que dieron lugar las reformas centradas en el mercado en América Latina y la creciente convicción de que ellas han prestado muy poca atención a los mecanismos de seguridad social y a las redes de seguridad. El tercero y más reciente fue la crisis financiera asiática, que puso de manifiesto los peligros que trae consigo una liberalización financiera en ausencia de una regulación adecuada.

Así, entramos al siglo XXI entendiendo mejor la complementariedad entre mercados y el Estado, esto es, apreciando más las ventajas de una economía mixta. Eso es lo positivo; lo negativo, sin embargo, es que no son tan claras las implicaciones operativas de esta realidad para el diseño de una estrategia de desarrollo. Subsisten muchas oportunidades para que se lleven a cabo políticas inadecuadas. En especial, es poco probable que la aplicación de una estrategia ampliada del Consenso de Washington –que agregue a la antigua ortodoxia un nuevo conjunto de elementos que apunten hacia las denominadas reformas de segunda generación– pueda llevarnos muy lejos. Como sostendré más adelante, Estado y mercado pueden combinarse de diversas maneras. Hay muchos modelos distintos de economía mixta. El mayor reto

1. La última expresión corresponde al *World Development Report 1997* del Banco Mundial sobre el Estado (p. 27).

que enfrentan los países en desarrollo en las primeras décadas del nuevo siglo es el de diseñar su propio modelo de economía mixta.

En este ensayo examino algunos de los principios que deberían orientar esta búsqueda. En la sección 2, comienzo por plantear un marco conceptual para analizar los determinantes últimos del crecimiento. En este caso, lo fundamental es establecer la función que cumplen, respectivamente, la geografía, la integración y las instituciones, en la construcción del crecimiento a largo plazo. En la sección 3, hago una breve reseña de la evolución del crecimiento de los países en desarrollo a partir de la Segunda Guerra Mundial, haciendo hincapié en el papel de las "estrategias de inversión" en el estímulo del crecimiento. Debido a que las razones de las desalentadoras cifras de crecimiento de los dos últimos decenios están intrínsecamente vinculadas con las recetas de política actuales, presento mi propia interpretación acerca de los errores cometidos. Sostengo que en muchos casos las reformas parciales y graduales han dado mejores resultados, debido a que los programas de reforma que consideran el marco institucional existente tienen más posibilidades de éxito que aquellos que parten de la base de que se pueden crear instituciones nuevas de la noche a la mañana. El aprendizaje y la imitación de modelos extranjeros son elementos importantes para el éxito de una estrategia de desarrollo; sin embargo, los planes importados tienen que pasar por el filtro de la experiencia y de la discusión internas.

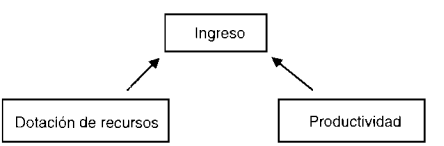
La sección 4 centra la atención en las instituciones y presenta un análisis más detallado de las instituciones que sirven de apoyo a los mercados. En particular, examino cinco funciones que deben cumplir las instituciones públicas para que los mercados funcionen adecuadamente, a saber, la protección de los derechos de propiedad, la regulación de los mercados, la estabilización macroeconómica, la seguridad social y la gestión de los conflictos. Esta sección subraya, sin embargo, que estas funciones pueden cumplirse, en principio, a través de una gran variedad de marcos institucionales. Debemos ser escépticos ante la idea de que una institución específica en un país (por ejemplo, los Estados Unidos) es el tipo más compatible con una economía de mercado determinado que funcione eficazmente.

En la sección 5 se examinan algunas de las implicaciones para la gobernabilidad a nivel internacional. Una conclusión importante es que las normas internacionales y la condicionalidad de las instituciones financieras internacionales (IFI) deben dejar espacio para políticas de desarrollo que difieran de las ortodoxias dominantes. La sección 6 evalúa la prioridad que habría que darse a la apertura del comercio y a la liberalización de los flujos de capitales, en el diseño de las estrategias de desarrollo. En particular, argumento que los flujos de comercio y de capital son importantes, ya que permiten el acceso de los países en desarrollo a bienes de capital más baratos. Sin embargo, la relación entre la apertura al comercio y los flujos de capital y el crecimiento subsecuente es precaria e incierta y mediada por las instituciones nacionales. Por último, la sección 7 ofrece algunas conclusiones.

## 2. LA BÚSQUEDA DE LOS DETERMINANTES ÚLTIMOS DEL CRECIMIENTO

Para ordenar nuestra reflexión acerca de los principios económicos del crecimiento, conviene distinguir entre determinantes "próximos" y "últimos" del crecimiento. El gráfico 4.1 muestra la forma como los economistas comúnmente conciben la determinación del ingreso. El producto total de una economía es función de su *dotación de recursos* (trabajo, capital físico, capital humano) y de la *productividad* con que se despliega esta dotación para producir una corriente de bienes y servicios (PIB). Esta relación puede expresarse como una función de producción que abarca toda la economía, en que $a$ representa la productividad total de los factores. Cabe señalar que $a$ capta no sólo el nivel de eficiencia *técnica* de la economía, sino también la eficiencia *asignativa* con que se distribuyen los recursos/dotaciones a través de las actividades económicas. Por su parte, el crecimiento del producto per cápita puede expresarse en función de tres determinantes próximos, a saber, i) la intensificación del capital físico; ii) la acumulación de capital humano; y iii) el crecimiento de la productividad.

**Gráfico 4.1**
CÓMO VEN LOS ECONOMISTAS LA DETERMINACIÓN DEL INGRESO




$$y = ak^{\alpha}(hl)^{1-\alpha}$$

$$\hat{y} - \hat{l} = a(\hat{k} - \hat{l}) + (1 - a)\hat{h} + \hat{a}$$

| Crecimiento del PIB per cápita | = | Aumento del capital respecto del trabajo | + | Acumulación de capital humano | + | Crecimiento de la productividad |
|---|---|---|---|---|---|---|

Desde el punto de vista conceptual, ésta es una descomposición sencilla, que ha dado lugar a una amplia literatura acerca de las fuentes de crecimiento. Sin embargo, estas descomposiciones deben interpretarse con cautela puesto que la acumulación y el crecimiento de la productividad son a su vez endógenos. Esto nos impide dar una interpretación estructural a la ecuación de las fuentes de crecimiento. Por ejemplo, el hecho de observar que un 80% del crecimiento "se explica" por la acumulación y el resto por la productividad no nos dice que, de no haber existido cambio tecnológico, el crecimiento debería haber sido de 80%; tal vez, de no haber variado la productividad, el incentivo a acumular habría sido menor y se habría invertido menos. A decir verdad, en la medida en que el crecimiento es impulsado por otros determinantes

fundamentales, que no están captados directamente en la contabilidad del crecimiento, es posible que la causalidad sea la contraria, esto es, de crecimiento a acumulación y productividad, y no a la inversa.

Por estas razones, es mejor pensar en la acumulación y la variación de la productividad como determinantes próximos del crecimiento. Los determinantes más profundos se presentan en el gráfico 4.2. Aunque hay una gran variedad de factores, parece útil valerse de la siguiente taxonomía:

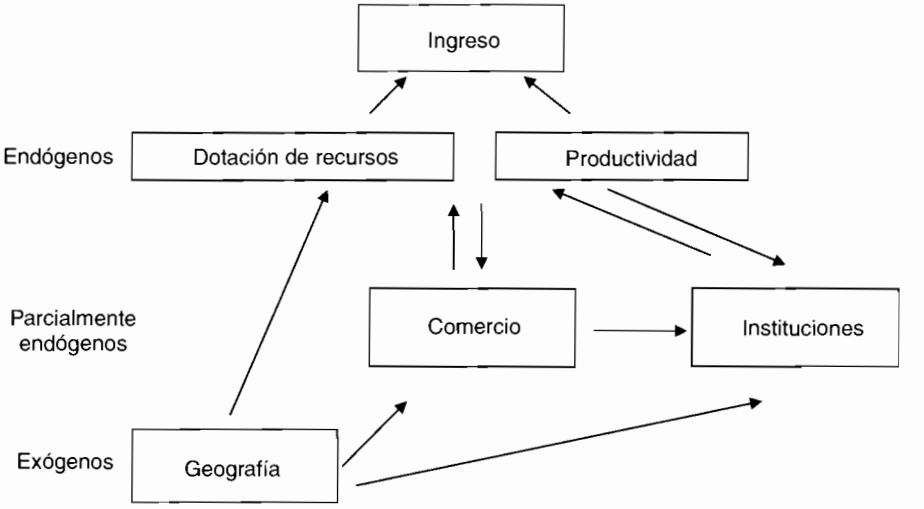
1. Geografía;
2. Integración (comercio), y
3. Instituciones

*La geografía.* La geografía juega un papel directo y evidente en la determinación del ingreso, debido a que de ella depende en gran parte la dotación de recursos naturales. La calidad de éstos depende de la geografía. Productos básicos como el petróleo, los diamantes y el cobre son *commodities* comerciables que pueden ser fuente importante de ingresos. La calidad del suelo y las precipitaciones determinan la productividad de la tierra. La geografía y el clima determinan el entorno de salud pública (la tendencia de los habitantes a padecer de enfermedades debilitantes, tales como el paludismo), y moldean la cantidad y calidad del capital humano.

La geografía también influye en el crecimiento a través de otros dos factores. Desde luego, es un determinante importante de las posibilidades de integración de un país a los mercados mundiales, sean cuales fueren sus propias políticas comerciales. Para un país lejano y sin litoral, los costos de inserción son mayores. Del mismo modo, la geografía da forma a las instituciones de diversas maneras. La experiencia histórica con el colonialismo ha sido un factor clave para el desarrollo de las instituciones (o la falta de él) en los países en desarrollo de hoy, y el colonialismo mismo fue impulsado en parte por consideraciones geopolíticas –por ejemplo, la carrera por establecerse en África que se produjo en el decenio de 1880. La dotación de recursos naturales que entrega la geografía de un país también moldea la calidad de las instituciones. Por ejemplo, los auges de exportación de recursos naturales se relacionan muchas veces con la creación de instituciones de captura y distribución de rentas –la denominada maldición de los recursos.

Podría sostenerse que la geografía es el único factor exógeno de nuestra taxonomía triple. El comercio y las instituciones son indudablemente factores endógenos, que evolucionan a la par con la economía. Sin embargo, conviene concebirlos como factores causales profundos, puesto que no están determinados totalmente por el ingreso mismo. Obviamente, el comercio está determinado en gran parte por la elección deliberada de políticas que hace un país; y el desarrollo institucional es también, al menos parcialmente, una variable de elección (o, en todo caso, que puede determinarse por acontecimientos exógenos a la economía).

**Gráfico 4.2**
TODA LA ECONOMÍA DEL DESARROLLO EN UNA SOLA PÁGINA




*El comercio.* La importancia de la inserción en la economía mundial como motor de crecimiento económico ha sido un tema recurrente en la literatura sobre historia económica y desarrollo. Un importante artículo de Jeffrey Sachs y Andrew Warner (1985) llegó a sostener que los países que, según su definición, están abiertos al comercio convergen *incondicionalmente* a los niveles de ingreso de los países ricos. Importantes autoridades de política del Banco Mundial, el FMI, la OMC y la OCDE a menudo argumentan que la inserción en la economía mundial es la manera más segura de alcanzar la prosperidad. La teoría tradicional del comercio no respalda estas extravagantes afirmaciones, puesto que revela ganancias en ingreso relativamente pequeñas, que no se traducen en un crecimiento sostenidamente mayor. Sin embargo, los modelos de desarrollo endógeno pueden modificarse de manera que la apertura del comercio genere grandes beneficios dinámicos, siempre que las externalidades tecnológicas y los efectos de aprendizaje se orienten en la dirección adecuada. Los flujos de capitales pueden acrecentar aún más los beneficios, siempre que se canalicen de los países ricos a los países pobres y se acompañen de externalidades de gestión y de tecnología.

*Las instituciones.* La literatura relativa al crecimiento ha prestado creciente atención a las instituciones, debido a que se ha comprobado que en muchos casos no es posible dar por hecho que existen derechos de propiedad, estructuras regulatorias apropiadas, idoneidad e independencia de la judicatura ni la capacidad burocrática, y que

éstas son de primordial importancia para iniciar y mantener el crecimiento económico. Los pioneros de la profesión han cambiado de opinión y, de sostener implícitamente que estas instituciones surgirían en forma endógena y espontánea como subproducto del crecimiento económico, han pasado a considerarlos requisitos previos esenciales y factores determinantes del crecimiento (North y Thomas, 1973).

Cuando se avanza más allá de afirmaciones generales como la de que los derechos de propiedad son buenos para el crecimiento y la corrupción es mala, queda mucho por aclarar. ¿A qué instituciones hay que dar prioridad? ¿Cuáles son las formas concretas de institucionalidad requeridas? ¿Varían ellas a través de los países según su grado de desarrollo, su evolución histórica y la situación en que se encontraban inicialmente?

*Las relaciones recíprocas.* Como lo indican las flechas del gráfico 4.2, el contexto básico está lleno de efectos de retroalimentación, tanto desde el crecimiento hacia los factores "causales" como entre éstos. Por ejemplo, es razonable suponer que a medida que los países se tornen más ricos aumentará su comercio y sus instituciones serán de mayor calidad. El carácter endógeno de la calidad de las instituciones ha sido un problema para muchos de los trabajos empíricos de corte transversal entre países: ¿Los países ricos son ricos porque sus instituciones son eficientes, o sucede a la inversa? Sólo hace muy poco, un trabajo de Acemoglu, Johnson y Robinson (2001) proporcionó pruebas convincentes de que la calidad de las instituciones es efectivamente un factor causal[2]. Asimismo, en la literatura empírica hay indicios que sugieren la existencia de una relación recíproca entre el comercio y las instituciones: mejores instituciones estimulan el comercio (Anderson y Mercuiller, 1999), y una mayor apertura del comercio genera instituciones de mejor calidad (Wei, 2000).

Determinantes del desarrollo, tales como las instituciones y la geografía, cambian lentamente o prácticamente no varían. Aún así, en los dos últimos decenios, países como China y la India han experimentado grandes transformaciones, mientras otros en su desempeño económico han sufrido un deterioro marcado. Esto indica que cambios moderados en las políticas e instituciones de un país, a menudo interactuando con el medio externo, pueden generar cambios discontinuos en el desempeño económico, lo que a su vez desencadena ciclos virtuosos o viciosos. Estudios detallados sobre países pueden mostrar estas importantes interacciones de manera más clara que lo que puede lograrse a través de estudios empíricos de corte transversal.

*Las interrogantes.* ¿Cuáles son las flechas más importantes del gráfico 4.2 y por qué? Ésta es la pregunta fundamental en la economía del desarrollo. Puede decirse

2. Acemoglu y otros (2001) basan su estudio en el legado colonial, que por su parte se vincula con la variación en la mortalidad de los colonizadores, como mecanismo para medir la calidad de las instituciones.

que los grandes debates que se han dado en la literatura sobre el crecimiento económico y el desarrollo se han centrado en la defensa de las fuerzas relativas de las diversas flechas del gráfico 4.2. Los autores que hacen hincapié en la preponderancia de los aspectos geográficos (clima, recursos y salud) destacan las flechas que surgen de ese casillero determinado –y se dirigen tanto al ingreso (mediante la dotación de recursos y la productividad) como al comercio y las instituciones. En cambio, los que consideran que la clave del crecimiento es la inserción en la economía mundial ponen de relieve las flechas que van desde el comercio hacia el ingreso y las instituciones. Los institucionalistas enfatizan en la importancia de construir instituciones, argumentando que mejores instituciones aumentarán el comercio y los ingresos.

Es posible encontrar resultados econométricos que respaldan uno o todos estos tipos de argumentos. Sin embargo, muy pocos de estos trabajos econométricos resisten un análisis detallado (*véase* la crítica de Rodríguez y Rodrik, 2001, a la literatura sobre el comercio) o que pueden hacer cambiar de opinión a cualquiera que tenga convicciones firmes en otro sentido. Además, no hay razones para pensar que los canales causales originales son invariables al período de tiempo, a las condiciones iniciales o a otros aspectos de la situación de un país. Tal vez no haya normas universales acerca de qué es lo que hace crecer a un país. Puede ser que el comercio sea efectivamente el camino más corto hacia la salvación económica para un país pequeño, situado cerca de las grandes rutas de transporte. En cambio, para un país grande, ubicado en una región geográficamente desfavorable, un período de construcción de instituciones puede ser posiblemente la única manera de escapar de la pobreza.

## 3. ¿QUÉ MUESTRA EN REALIDAD LA EVIDENCIA SOBRE EL CRECIMIENTO?

El "Consenso de Washington ampliado" va más allá de la liberalización y de la privatización para enfatizar la necesidad de crear las bases institucionales de las economías de mercado. Las reformas sugeridas comprenden la regulación financiera y la supervisión prudencial, la gobernabilidad y la lucha contra la corrupción, las reformas legales y administrativas, la "flexibilidad" del mercado de trabajo y las redes de seguridad social (cuadro 4.1).

Desde el punto de vista operativo, estas reformas institucionales tienen dos características que vale la pena destacar. Primero, están fuertemente influidas por un concepto angloamericano de lo que constituyen instituciones deseables (como en la preferencia por el financiamiento en condiciones de igualdad, en vez de la "banca de desarrollo" y los mercados de trabajo flexibles en lugar de los mercados de trabajo institucionalizados). Segundo, son impulsadas sobre todo por los requerimientos para la integración a la economía mundial. Esto último explica el énfasis en la necesidad de armonizar las prácticas regulatorias a nivel internacional, como en el caso de los códigos y estándares financieros y de los acuerdos de la OMC.

**Cuadro 4.1**
EL CONSENSO DE WASHINGTON ORIGINAL

- Disciplina fiscal
- Reorientación del gasto público
- Reforma tributaria
- Liberalización financiera
- Tipos de cambio unificados y competitivos
- Liberalización del comercio
- Apertura de la IED
- Privatización
- Desregulación
- Seguridad del derecho de propiedad

EL CONSENSO DE WASHINGTON AMPLIADO

La lista original más:
El Consenso de Washington original más:

- Reforma legal/política
- Instituciones reguladoras
- Corrupción
- Flexibilidad del mercado laboral
- Acuerdos de la OMC
- Códigos y normas financieros
- Apertura prudente de la cuenta de capitales
- Regímenes de tipo de cambio no intermediados
- Redes de seguridad social
- Disminución de la pobreza

Como se verá más adelante, las economías de mercado dependen de una amplia gama de instituciones no relacionadas con el mercado, que cumplen funciones reguladoras, estabilizadoras y legitimantes. En consecuencia, el énfasis reciente en las instituciones debe acogerse con agrado. Sin embargo, hay que tener presente que la base institucional de una economía de mercado no es única. No existe un trazado exclusivo entre un mercado que funciona satisfactoriamente y la *forma* de las instituciones no relacionadas con el mercado requeridas para mantenerlo. Esto se refleja en la amplia variedad de instituciones reguladoras, estabilizadoras y legitimantes que se observan en las sociedades industrializadas de hoy. El capitalismo al estilo americano es muy distinto del capitalismo al estilo japonés y ambos difieren del estilo europeo. E incluso dentro de Europa, hay grandes diferencias entre los mecanismos institucionales de, por ejemplo, Suecia y Alemania. En el largo plazo, cada una de estas variantes ha dado resultados igualmente satisfactorios.

En rigor, la idea de la diversidad institucional tiene una implicación más importante. Por variados que sean, los mecanismos institucionales que se observan actual-

mente, constituyen un subconjunto de la gama completa de instituciones posibles. Este punto ha sido defendido vigorosa y provechosamente por Roberto Unger (1998). No hay razones para suponer que las sociedades modernas han logrado ya agotar todas las variaciones institucionales capaces de reforzar economías sólidas y vigorosas. Hay que mantenerse saludablemente escépticos respecto de la idea de que un determinado tipo de institución –por ejemplo, un sistema particular de gobernabilidad corporativa, seguridad social o legislación laboral– sea el único compatible con una economía de mercado que funcione bien.

Dejando de lado el tema de la escogencia en el largo plazo entre las diversas formas institucionales, el Consenso de Washington ampliado también adolece de un defecto fatal en la medida en que se plantea como una receta para estimular el crecimiento económico: no provee un sentido de prioridad dentro de una larga y demandante lista de prerrequisitos institucionales. Esta forma exhaustiva de abordar la estrategia de desarrollo se desvanece frente a la realidad práctica y es contraria a la experiencia histórica de las economías industrializadas de hoy. Las que actualmente se consideran reformas institucionales fundamentales en esferas tales como la gobernabilidad corporativa, la supervisión financiera, la legislación comercial y las redes de seguridad social no se introdujeron en Europa o en América del Norte sino hasta bien avanzado el proceso de desarrollo económico (Chang, 2002). En realidad, muchos de los elementos de la agenda del Consenso de Washington ampliado (cuadro 4.1) deberían considerarse más bien como *resultados* de un desarrollo económico exitoso y no como requisito previo del mismo.

La realidad de las transformaciones relacionadas con el crecimiento es que son inducidas por un conjunto inicialmente limitado de iniciativas institucionales y de política, que podrían denominarse "estrategias de inversión" (Rodrik, 1999a). Una oferta adecuada de recursos humanos, infraestructura pública, y de paz y estabilidad sociales son elementos habilitadores fundamentales de una estrategia de inversión. Pero tal como Prebisch lo enfatizó hace mucho tiempo (*véase* la cita con que se inicia este trabajo) es poco probable que la industrialización se produzca espontáneamente o tan sólo mediante el comercio y la inversión extranjera. Con frecuencia, lo que se necesita es un conjunto de intervenciones de política focalizadas que estimulen el entusiasmo de los inversionistas del país. Estas estrategias de inversión desencadenan un período de crecimiento económico que, por su parte, permite que se produzca un círculo virtuoso de desarrollo institucional y mayor crecimiento. Las reformas con que se inicia el proceso rara vez son réplica de las anteriores, y se asemejan sólo parcialmente a los requisitos subrayados por la visión ilustrada estándar. Por lo general, combinan ortodoxia con innovaciones nacionales poco convencionales.

A continuación, examino brevemente tres conjuntos de estrategias de inversión, a fin de dilucidar este punto fundamental y enfatizar en la variedad de caminos que han conducido a una mayor prosperidad, a saber, la substitución de importaciones,

la orientación hacia afuera al estilo de Asia oriental y las estrategias de reforma de dos vías (Estado y mercado).

## a. La industrialización mediante substitución de importaciones

La industrialización mediante substitución de importaciones está basada en la idea de que se pueden estimular la inversión interna y la capacidad tecnológica protegiendo (transitoriamente) a los productores locales contra las importaciones. Tal vez llame la atención que incluya la industrialización mediante substitución de importaciones entre las estrategias exitosas de inversión, puesto que este enfoque de la política de desarrollo cayó en desgracia desde los años ochenta. Sin embargo, la verdad es que durante un tiempo bastante largo esta estrategia dio buenos resultados en numerosos países en desarrollo. Hasta la primera crisis del petróleo, en 1973, no menos de 42 países en desarrollo crecieron a tasas superiores al 2,5% al año[3]. La mayoría de ellos aplicaron este modelo, incluidos doce países en América Latina, seis en el Medio Oriente y en el Norte de África, e incluso 15 en el África Subsahariana.

Las políticas de industrialización mediante substitución de importaciones estimularon el crecimiento a través de la creación de mercados nacionales protegidos y, por tanto, rentables para los inversionistas nacionales. Contrario a la sabiduría convencional, el crecimiento impulsado por este modelo no generó rezagos tecnológicos e ineficiencia en toda la economía. En realidad, desde una perspectiva comparativa, en muchos países de América Latina y el Medio Oriente el comportamiento de la productividad fue ejemplar. De acuerdo con estimaciones de Collins y Bosworth (1996), en el período anterior a la primera crisis del petróleo, el crecimiento promedio de la productividad total de los factores en estas regiones no sólo fue bastante alto (2,3 y 1,8%, respectivamente), sino significativamente superior al de Asia oriental (1,3%). En este período, en países como Brasil, la República Dominicana y Ecuador, en América Latina, Irán, Marruecos y Túnez en el Medio Oriente y Costa de Marfil y Kenia, en África, la productividad total de los factores aumentó más rápidamente que en todos los países de Asia oriental, con la posible excepción de Hong Kong, respecto del cual no de dispone de datos comparables. En México, Bolivia, Panamá, Egipto, Argelia, Tanzania y Zaire, este crecimiento superó al de todos los países de Asia oriental, salvo Taiwán. Naturalmente, no todos los países que aplicaron políticas de industrialización mediante substitución de importaciones obtuvieron resultados favorables: Argentina es un notable contraejemplo, en que el crecimiento promedio de la productividad total de los factores fue de sólo 0,2% en el período 1960-1973.

3. Para un análisis más detallado de esta cuestión, *véase* Rodrik (1999a), capítulo 4.

La mala reputación del modelo de industrialización mediante substitución de importaciones se debe en parte al colapso que sufrieron muchos de sus adherentes en los años ochenta y en parte a la influencia de los estudios de Little, Scott, Scitovsky (1970) y de Balassa y Asociados (1971). Estos dos importantes estudios dieron a conocer en detalle algunas de las ineficiencias económicas *estáticas*, originadas por coeficientes de protección efectiva elevados y extremadamente dispersos en el sector manufacturero de los países en estudio. El descubrimiento de algunos casos en los que el valor agregado a precios mundiales era negativo –esto es, en que a los países les habría convenido más desechar los insumos que procesarlos en fábricas altamente protegidas fue particularmente perturbador. Sin embargo, ninguno de los dos estudios mostró que los países que habían aplicado estrategias "orientadas hacia afuera" se habían mantenido sistemáticamente inmunes al mismo tipo de ineficiencias. De hecho, su evidencia puede interpretarse como que en realidad no hubo una línea divisoria tan clara[4]. Además, la evidencia sistemática acerca del crecimiento de la productividad total de los factores, presentada anteriormente, desmiente la idea de que la industrialización mediante substitución de importaciones ha producido más ineficiencia dinámica que la "orientación hacia afuera".

En consecuencia, como estrategia de industrialización, destinada a aumentar la inversión interna y acrecentar la productividad, el modelo de substitución de importaciones parece haber dado buenos resultados en una amplia gama de países, al menos hasta mediados de los años setenta. De hecho, esta política tuvo un desempeño más que respetable como "estrategia de inversión" exitosa.

Sin embargo, a partir de la segunda mitad de los años setenta, la gran mayoría de las economías que habían evolucionado favorablemente experimentó una profunda crisis. De los 42 países que antes de 1973 habían crecido a tasas superiores al 2,5%, menos de un tercio (doce) lograron resultados similares en el decenio siguiente. El Medio Oriente y América Latina, que hasta 1973 se habían situado a la vanguardia del mundo en desarrollo en materia de productividad total de los factores, no sólo se rezagaron sino que comenzaron a registrar tasas de crecimiento promedio *negativas* en este índice. Tan sólo Asia oriental mantuvo su tendencia, mientras Asia meridional mejoró incluso sus resultados (*véase* Collins y Bosworth, 1996).

Cabe preguntarse si esto fue consecuencia del "agotamiento" de las políticas de substitución de importaciones. Como he señalado ya en otra oportunidad (Rodrik, 1999a, 1999b), la cronología común involucra las turbulencias que perturbaron la economía mundial después de 1973 –el abandono del sistema de tipos de cambio

4. Por ejemplo, las cifras que proporcionan Little y otros (1970, pp. 174-190) revelan que, en promedio, el coeficiente de protección efectiva del sector manufacturero de Taiwán fue superior y su variación mayor que en México, largo tiempo después de que se introdujeran las reformas comerciales en Taiwán. Esto es significativo, puesto que generalmente se piensa que ambos países son ejemplos de dos estilos de desarrollo diametralmente opuestos.

fijos de Bretton Woods, dos grandes crisis del petróleo, diversos ciclos de auge y caída en los mercados de productos básicos, a las que se sumó el choque de las tasas de interés determinado por Volcker, a comienzos de los años ochenta. El hecho de que algunos de los más fervientes seguidores de las políticas de industrialización mediante substitución de importaciones de Asia meridional (en especial la India y Paquistán) lograran, ya sea mantener sus tasas de crecimiento después de 1973 (Paquistán), o aumentarla (la India), indica también que en la crisis estuvieron implicados otros factores[5].

Las causas de la crisis involucran sobre todo a las políticas macroeconómicas y no tanto al régimen de comercio. La razón inmediata del colapso económico fue la incapacidad de ajustar adecuadamente las políticas macroeconómicas tras estas perturbaciones externas. El desajuste macroeconómico dio lugar a una serie de síndromes asociados a la inestabilidad macroeconómica –inflación elevada o reprimida, escasez de divisas y grandes diferenciales en el mercado negro, desequilibrios de los pagos externos y crisis de la deuda– que magnificaron los costos reales de las perturbaciones. Los países más afectados fueron aquellos en donde la inflación tuvo alzas más pronunciadas y en donde el premium cambiario en el mercado negro fue mayor. Las causas fueron políticas monetarias y fiscales pobres y ajustes inadecuados de la política cambiaria, agravadas a veces por políticas poco previsoras de los acreedores y de las instituciones de Bretton Woods. Lo principal es que en los países donde se produjo una crisis de la deuda, ella fue consecuencia de la aplicación de políticas monetarias y fiscales incompatibles con equilibrios externos sostenibles: la reducción y substitución de gastos fue insuficiente. Las políticas comerciales e industriales no tuvieron mucho que ver con la generación de la crisis.

Cabe preguntarse por qué algunos países lograron ajustar sus políticas macroeconómicas más rápidamente que otros. Los determinantes más profundos de la evolución del crecimiento después de los años setenta están relacionados con la habilidad de las instituciones nacionales para administrar los conflictos de distribución desencadenados por las perturbaciones externas del período. Los conflictos sociales y su manejo –exitoso o no– desempeñaron un papel clave en la transmisión de los efectos de las perturbaciones externas al desempeño económico. Sociedades con profundas divisiones sociales, y en donde las instituciones de resolución de conflictos eran deficientes, demostraron ser menos capaces de manejar los choques externos[6].

---

5. Después de 1991, la India efectivamente liberalizó parcial y gradualmente el régimen comercial, pero su evolución relativa comenzó a mejorar diez años antes de que entraran en vigor las reformas (a comienzos de los años ochenta). En consecuencia, el excelente comportamiento de la economía india después de la crisis del petróleo no puede atribuirse a las reformas del régimen comercial.

6. *Véase* Rodrik (1999a), para un análisis más detallado de este punto.

## b. La industrialización "orientada hacia afuera"

La experiencia de los tigres asiáticos suele presentarse como un caso de crecimiento liderado por las exportaciones, en que la apertura a la economía mundial liberó poderosas fuerzas de diversificación industrial y actualización tecnológica. Sin embargo, la visión convencional pasa por alto el papel activo que desempeñaron los gobiernos de Taiwán y Corea del Sur (y antes de ellos, Japón) para establecer la pauta de la asignación de recursos. Ninguno de estos dos países se abrió de manera significativa a las importaciones al comienzo del proceso de crecimiento. Para la mayoría, la liberalización del comercio tuvo lugar en los años ochenta, cuando ya se había consolidado una senda de crecimiento elevado.

La clave del éxito de estos y otros países de Asia oriental fue una estrategia coherente para aumentar la rentabilidad de la inversión privada a través de una serie de políticas, tales como subsidios crediticios e incentivos tributarios, políticas educacionales, creación de empresas públicas, estímulo de las exportaciones, acceso libre de impuestos a insumos y bienes de capital, además de una coordinación activa de los planes de inversión por parte del gobierno. En Corea, la principal forma de subsidio a las inversiones fue el otorgamiento de créditos a tasas de interés negativas a los grandes grupos comerciales. Los bancos coreanos fueron nacionalizados tras el golpe militar de 1961 y el gobierno asumió el control exclusivo de la asignación de fondos de inversión en la economía. Otra forma importante de subsidio a las inversiones que se aplicó en ese país fue la socialización del riesgo de la inversión en sectores seleccionados, gracias a que el gobierno –en especial el propio presidente Park– garantizó implícitamente que el Estado rescataría a los empresarios que invirtieran en actividades que fueran "deseables", en caso de que la situación llegara a amenazar la rentabilidad de sus inversiones. En Taiwán, los subsidios a las inversiones adoptaron la forma de incentivos tributarios. En ambos casos, las empresas públicas cumplieron una función muy importante en el afianzamiento de la rentabilidad de la inversión privada asegurando el acceso a los principales insumos para los productores. Las empresas públicas no sólo representaron una proporción importante de la producción y las inversiones del sector manufacturero de cada país, sino que su importancia en realidad aumentó durante los años críticos de despegue del decenio de 1960. Singapur también subsidió fuertemente las inversiones pero, a diferencia de Corea y Taiwán, concentró fuertemente los incentivos en los inversionistas extranjeros.

Mientras las políticas comerciales que estimularon las exportaciones formaron parte de este complejo conjunto de incentivos, la meta principal de todos los países fue la inversión y su fomento. Para ello, los gobiernos de Corea y Taiwán recurrieron libremente a estrategias no ortodoxas: protegieron los mercados internos para aumentar las utilidades, otorgaron generosos incentivos a las exportaciones, alentaron

a sus empresas a producir por sus propios medios productos que tenían patente extranjera e impusieron requisitos de resultados, como el balance de exportaciones e importaciones y, en los casos en que se permitió el ingreso de empresas extranjeras, se exigió un porcentaje de contenido local. Actualmente, todas estas estrategias están severamente limitadas, en virtud de los acuerdos de la OMC.

### c. La estrategia de dos vías

En China, un conjunto relativamente mínimo de reformas llevadas a cabo hacia fines de los años setenta preparó el camino para los espectaculares resultados económicos que, a partir de entonces, han sido la envidia de todos los países pobres. Al comienzo, las reformas fueron relativamente simples: se flexibilizó el sistema agrícola de explotación comunal y se permitió que los granjeros vendieran en mercados libres el sobrante de su producción, luego de cumplir con las cuotas que debían entregar al Estado. Las reformas posteriores permitieron la creación de empresas a nivel de municipios y pueblos y ampliar la "vía de mercado" a los sectores urbanos e industriales. Para atraer inversión extranjera se crearon zonas económicas especiales. Lo destacable de estas reformas es que se basaron en la gradualidad, la experimentación y la doble vía, en que coexisten la vía estatal y la vía de mercado.

La gradualidad aplicada en China puede interpretarse de dos maneras. Uno de los enfoques, representado en la obra de Sachs y Woo (2000), resta importancia al particularismo chino sosteniendo que los éxitos de esta economía no se deben a aspectos especiales de la transición china a una economía de mercado, sino más que nada a la *convergencia* de las instituciones chinas con aquéllas de economías no socialistas. De acuerdo con este punto de vista, mientras más rápida sea la convergencia, mejores serán los resultados. Para Sachs y Woo (2000, p. 3), los resultados favorables no obedecen a que el proceso haya sido gradual, sino a que se produjeron *pese* a ello. El mensaje de política que se desprende de esto es que los países que vuelven la mirada hacia China en busca de enseñanzas no deberían centrar la atención en experimentar con las instituciones sino en armonizar éstas con las del extranjero.

El punto de vista alternativo, que posiblemente haya sido expuesto de manera más acertada por Qian y Roland, es que las singularidades del modelo chino constituyen soluciones a problemas políticos o de información determinados, para los cuales no hay una solución única. De ahí que Lau, Qian y Roland (1997) interpreten el sistema de liberalización de dos vías como una manera de realizar reformas eficientes en el sentido de Pareto: una modificación de la economía planificada que mejore los incentivos en el margen, aumente la eficiencia de la asignación de los recursos, pero al mismo tiempo no empeore la situación de ninguno de los beneficiarios del plan. A juicio de Qian, Roland y Xu (1999), la descentralización al estilo chino permite desarrollar instituciones de coordinación de calidad superior: cuando la activi-

dad económica requiere productos que tengan condiciones equiparables, la experimentación a nivel local es una manera más eficaz de procesar y utilizar los conocimientos locales. Qian y sus colaboradores consideran que el modelo chino tiene muchos aspectos favorables porque genera los incentivos adecuados para desarrollar los conocimientos tácitamente necesarios para construir y mantener una economía de mercado y, en consecuencia, no les preocupan demasiado algunas de las ineficiencias económicas que puedan producirse en el curso del proceso.

Un caso menos conocido en que se aplicó con éxito una estrategia de dos vías es el de la isla Mauricio. Los notables resultados económicos de este país se basaron en una singular combinación de estrategias ortodoxas y heterodoxas. La instalación de una zona franca industrial que operaba bajo los principios del libre mercado permitió una bonanza de las exportaciones de prendas de vestir a los mercados europeos y el consiguiente auge de las inversiones en el país. Sin embargo, la economía de la isla ha combinado esta zona franca con un sector interno que, hasta mediados de los años ochenta, estuvo altamente protegido[7]. Mauricio es fundamentalmente un ejemplo de economía que ha aplicado una estrategia de dos vías similar a la de China. Esta estrategia económica estuvo a su vez reforzada por mecanismos políticos y sociales que estimularon la participación, la representación y la formación de coaliciones.

Las circunstancias en las cuales se estableció la zona franca industrial de Mauricio, en 1970, son ilustrativas y destacan la manera como sistemas políticos participativos ayudan a diseñar estrategias ingeniosas para construir instituciones que se adapten al medio local. Dado el reducido tamaño del mercado interno, era evidente que la aplicación de una estrategia orientada al exterior beneficiaría al país. Sin embargo, al igual que en otros países en desarrollo, las autoridades tuvieron que hacer frente a los industriales cuyas actividades se centraban en la substitución de importaciones, y que habían sido favorecidos por las políticas comerciales restrictivas de comienzos de los años sesenta, antes de que el país lograra la independencia. Como es natural, estos industriales se oponían a que se flexibilizara el régimen comercial.

En Washington, un economista habría propugnado una liberalización general, sin considerar lo que ello podría significar para el precario equilibrio étnico y político de la isla. La idea de la zona franca fue una manera hábil de soslayar las dificultades políticas. Su creación generó nuevas oportunidades de comercio y empleo, sin restar protección a las actividades de substitución de importaciones y a los trabajadores varones, que eran mayoría en las industrias establecidas. La división temprana de los mercados de trabajo entre hombres y mujeres –de acuerdo con la cual éstas se desempeñaban de preferencia en la zona franca– fue particularmente decisiva, ya que impi-

7. El FMI otorgó a Mauricio el puntaje más alto (esto es, el "peor") en su índice de "restricciones políticas" correspondiente a los primeros años de la década de 1990 y consideró que incluso hacia el término de esta continuaba siendo una de las economías más protegidas del mundo (*véase* Subramanian y Devesh, 2003).

dió que la expansión de la zona franca aumentara los salarios en el resto de la economía, con lo cual se habría perjudicado a las industrias de substitución de importaciones. Se crearon nuevas oportunidades de empleo y ganancias en el margen, sin modificar las antiguas. Por su parte, esto abrió el camino para una liberalización más amplia, que tuvo lugar a mediados de los años ochenta y en los noventa. Mauricio encontró su propio camino al desarrollo económico porque fue capaz de idear una estrategia ortodoxa, pero eficaz.

## d. Algunas conclusiones a partir de los antecedentes empíricos

La experiencia examinada se presta para algunas generalizaciones. El estímulo de los mercados, la estabilidad macroeconómica y una institucionalidad sólida son fundamentales para el desarrollo económico. Sin embargo, estas condiciones pueden generarse de diversas maneras —aprovechando al máximo las capacidades existentes, en vista de la escasez de recursos y otras restricciones. No existe un modelo único para lograr una transición exitosa hacia un camino de rápido crecimiento. Cada país tiene que idear su propia estrategia de inversión. Una vez que se identifique, o se descubra casualmente, la estrategia adecuada es posible que no se requieran grandes reformas institucionales. La mayor parte del desarrollo institucional se da junto con el desarrollo económico y no como condición previa de éste.

En definitiva, lo que determina el progreso económico es la iniciativa individual. El sistema de mercado es sin duda el más eficaz para canalizar los esfuerzos individuales hacia la meta del progreso material de la sociedad. Como señalé en la introducción, los primeros escritos sobre política de desarrollo no tuvieron suficientemente presente este hecho. Los estructuralistas restaron importancia a incentivar el mercado porque, a su juicio, las fuertes restricciones "estructurales" y de oferta hacían que fuera ineficaz. Por su parte, los socialistas no tomaron en cuenta el estímulo del mercado porque, para ellos, era incompatible con el logro de la equidad y de otras metas sociales.

Ambas preocupaciones resultaron infundadas. Agricultores, empresarios e inversionistas de todo el mundo, sin importar su nivel de ingresos y de educación, han resultado ser bastante sensibles a los incentivos de precios. En Corea del Sur y Taiwán, la importante respuesta del sector privado a los incentivos tributarios y crediticios establecidos a comienzos de los años sesenta fue decisiva para el milagro económico de estos países. En China, el sistema de doble vía, en virtud del cual los granjeros pudieron vender libremente sus cosechas en el mercado (después de entregar al Estado la cuota a que estaban obligados), se tradujo en un importante incremento de la producción agrícola y fue el detonante del vigoroso crecimiento que ha persistido hasta ahora. Tras modificar su engorroso sistema de licencias industriales, reducir el costo de los bienes de capital importados y modificar los precios relativos

en favor de los bienes transables, India se vio recompensada por un fuerte aumento de las inversiones, las exportaciones y el crecimiento. Pese a que en algunos de estos casos la desigualdad se ha agudizado, los niveles de pobreza han disminuido en todos ellos.

Esto quiere decir que otorgar incentivos al mercado da resultado. Si no hubiera nada más que agregar, la conclusión de política sería igualmente clara: liberalicemos todos los mercados lo más rápidamente posible. A decir verdad, éste fue el mensaje que transmitieron los defensores del Consenso de Washington y las autoridades que les prestaron oídos.

Sin embargo, la experiencia de los últimos cincuenta años en materia de desarrollo revela otro hecho sorprendente: los países que obtuvieron mejores resultados fueron aquellos en donde el proceso de liberalización fue parcial y gradual. Naturalmente, China se destaca al respecto, ya que el extraordinario éxito que ha tenido desde 1978 se debe a que ha aplicado una doble estrategia, de gradualidad y experimentación. Con la excepción de Hong Kong, que siempre ha sido un paraíso del libre comercio, todos los demás casos exitosos de Asia oriental introdujeron las reformas de manera gradual.

La India, país que ha tenido muy buenos resultados desde los años ochenta, también se ha abierto sólo parcialmente. Cabe preguntarse cuántas reformas debió realizar para dejar atrás su "tasa de crecimiento india" de 3% al año. DeLong (2001) muestra que las reseñas tradicionales sobre este país, que hacen hincapié en que el punto de inflexión fueron las reformas liberalizadoras de comienzos de los años noventa, están equivocadas en muchos sentidos. Este autor muestra que el crecimiento no se aceleró en los años noventa sino en la década anterior. Al parecer, lo que desencadenó el crecimiento fueron algunas reformas relativamente menores. En el gobierno de Rajiv Gandhi, se realizaron algunos intentos por estimular las importaciones de bienes de capital, flexibilizar la normativa industrial y racionalizar el sistema tributario. La consecuencia fue una bonanza económica que no guarda relación con la modestia de las reformas. DeLong argumenta que el cambio de la actitud oficial en los años ochenta, orientado a estimular en lugar de desalentar las actividades del sector privado y la inserción en la economía mundial, y la convicción de que las reglas del juego económico habían cambiado para siempre, pueden haber tenido un mayor impacto en el crecimiento que cualquier reforma de política significativa.

Todos estos países liberaron las energías de sus sectores privados, pero lo hicieron de manera cautelosa y controlada. Una razón importante, por la cual las estrategias de reforma gradual fructificaron en los casos mencionados, es que se ajustaban mejor a las instituciones preexistentes. En consecuencia, no tuvieron que invertir tanto en la creación de instituciones[8]. Corea del Sur se valió de un sistema financiero

8. *Véase* Qian (1999), para una buena reseña de la experiencia de la China en esta materia.

restringido y fuertemente controlado para canalizar el crédito hacia empresas industriales que estaban dispuestas a realizar inversiones. Es posible que, en el papel, la alternativa de una liberalización financiera unida a créditos tributarios a la inversión, recomendada en libros de texto, fuera más eficiente, pero es poco probable que hubiere dado resultados tan favorables, o rendido frutos tan rápidamente, en la Corea de los años sesenta y setenta. En vez de aplicar un sistema de precios dos vías, China habría podido liberalizar totalmente los precios agrícolas y luego compensar a la población urbana y al Fisco mediante reformas tributarias, pero se habría tardado años, si no decenios, en levantar la nueva institucionalidad.

Es importante comparar estos casos con las reformas a gran escala introducidas en América Latina y en los antiguos países socialistas. Como en estos últimos las reformas fueron tan radicales y se basaron ampliamente en la experiencia de otros países, su éxito dependió de que se creara todo un abanico de instituciones nuevas en un plazo breve y a partir de cero. Ésta fue una tarea titánica. Tal vez no sea sorprendente que la transición haya resultado más difícil de lo previsto por muchos economistas. A decir verdad, los casos más exitosos fueron aquellos en que no se habían destruido totalmente las instituciones capitalistas o en que su experiencia aún estaba fresca (como en Polonia).

En consecuencia, las estrategias de reforma centradas en los mercados deben reconocer no sólo la importancia de las instituciones, sino que toma tiempo y esfuerzo modificar la ya existente. Esto último constituye a la vez una limitación y una oportunidad. Una limitación, porque las reformas óptimas de precios tal vez no sean factibles; una oportunidad, porque permite que autoridades dotadas de inventiva conciban alternativas rentables, como el sistema de doble vía o las empresas de municipios y aldeas (TVE), de la China. Las estrategias de desarrollo que pasan por alto las posibilidades de experimentar e introducir variaciones a nivel local, impiden el paso a caminos de crecimiento potencialmente exitosos.

## 4. UNA TAXONOMÍA DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DE APOYO A LOS MERCADOS

Las instituciones no ocupan un lugar destacado en la formación de los economistas. Al parecer, el modelo estándar de Arrow-Debreu, que consta de todo un conjunto de mercados completos y contingentes que se extiende indefinidamente hacia el futuro, no requiere ayuda de instituciones ajenas a los mercados. Pero, naturalmente, incluso en el contexto de ese modelo, esto es bastante desorientador. El modelo normal parte de la base de que hay un conjunto bien definido de derechos de propiedad; además, supone que los contratos se celebran sin temor a que sean dejados sin efecto al arbitrio de una de las partes. De tal manera que en el trasfondo hay instituciones que establecen y protegen los derechos de propiedad y hacen cumplir los contratos. Para que puedan funcionar incluso mercados "perfectos", debe existir un sistema de leyes y tribunales.

Por su parte, las leyes tienen que promulgarse y ser respaldadas mediante el uso legítimo de la fuerza. Esto significa que debe haber un legislador y una fuerza de policía. La autoridad del legislador puede derivar de la religión, de los vínculos familiares o del acceso a una violencia de orden superior, pero siempre tiene que asegurarse de proporcionar a sus sujetos la combinación adecuada de "ideología" (un sistema de creencias) y de amenaza del uso de la fuerza para impedir una rebelión. La autoridad puede también derivar de la legitimidad que le brinda el apoyo popular, en cuyo caso debe responder a las necesidades del electorado. En ambos casos, estamos frente a los inicios de una estructura gubernamental que rebasa ampliamente las necesidades específicas del mercado.

Una de las consecuencias de esto es que la economía de mercado está necesariamente "inserta" en un conjunto de instituciones ajenas al mercado. Otra es que no todas estas instituciones tienen, ante todo y sobre todo, que satisfacer las necesidades de la economía de mercado, incluso si su presencia es necesaria dentro de la lógica interna de la propiedad privada y del cumplimiento de los contratos. El hecho de que se necesite una estructura de gobierno para asegurar el funcionamiento de los mercados no significa que ésta sirva únicamente para este fin. En algunas oportunidades, las instituciones ajenas a los mercados producirán resultados socialmente nocivos, como en el caso del uso de la función pública para beneficio privado. Asimismo, pueden producir resultados que limiten el libre juego de las fuerzas de mercado para alcanzar un objetivo más amplio, como la estabilidad y la cohesión sociales.

En el resto de esta sección se examinarán cinco tipos de instituciones de apoyo a los mercados, a saber, los derechos de propiedad; las instituciones reguladoras; las instituciones que tienen por objeto la estabilización macroeconómica; las instituciones de seguridad social; y las instituciones para la gestión de conflictos.

## a. Los derechos de propiedad

Como quedó demostrado en los célebres debates de los años veinte, teóricamente es posible concebir una próspera economía de mercado *socialista*. Sin embargo, todas las economías desarrolladas de hoy se construyeron sobre la base de la propiedad privada. Como lo han sostenido North y Thomas (1973) y North y Weingast (1989) entre muchos otros, la constitución de derechos de propiedad seguros y estables ha sido un elemento decisivo del auge del Occidente y del comienzo del crecimiento económico moderno. Un empresario no se siente estimulado a acumular e innovar a menos que ejerza suficiente *control* sobre la rentabilidad de los activos que con ello produce o mejora.

Obsérvese que la palabra clave es "control" y no "dominio". Los derechos de propiedad formales no sirven de mucho si no confieren derechos de control. Por la misma razón, si los derechos de control son lo suficientemente sólidos, es posible

que funcionen eficazmente sin que el derecho de propiedad esté formalmente reconocido. Actualmente, en Rusia los accionistas cuentan con derechos de propiedad, pero en muchos casos carecen del control efectivo de las empresas. Las empresas de municipios y aldeas (TVEs), de China, son un ejemplo en que los derechos de control han estimulado la actividad empresarial, pese a la ausencia de derechos de propiedad claramente definidos. Como lo ilustran estos casos, la constitución del "derecho de propiedad" rara vez se limita a la simple promulgación de una ley. La legislación no es en sí necesaria ni suficiente para proporcionar derechos seguros de control. En la práctica, los derechos de control se sustentan mediante una combinación de leyes, medidas de cumplimiento de carácter privado, costumbres y tradiciones. Pueden distribuirse de manera más estricta o más difusa que los derechos de propiedad. Las partes interesadas pueden ser tan importantes como los accionistas.

Por otra parte, incluso cuando está establecido por ley, el derecho de propiedad rara vez es absoluto. Ordinariamente, el derecho a mantener a mi vecino fuera de mi huerto no incluye el de dispararle si ingresa en él. Hay otras leyes o normas –como las que prohíben el homicidio– que pueden supeditar el derecho de propiedad. Cada sociedad decide por sí misma el alcance que quiere darle al derecho de propiedad y las restricciones que está dispuesta a imponer a su ejercicio. En los Estados Unidos y en la mayoría de las sociedades avanzadas, el derecho de propiedad intelectual es celosamente protegido, pero en muchos países en desarrollo no sucede así. Por otra parte, la legislación ambiental y de ordenación territorial limitan el derecho las familias y de las empresas de los países ricos a gozar y disponer a su arbitrio de su "propiedad" mucho más que en los países en desarrollo. Todas las sociedades reconocen que el derecho a la propiedad privada puede restringirse por razones de interés público. Lo que varía es la definición de lo que constituye interés público.

## b. Instituciones reguladoras

Los mercados fallan cuando el comportamiento de los participantes es doloso o contrario a la competencia. Fallan cuando los costos de transacción impiden internalizar externalidades tecnológicas o no pecuniarias. Y fallan cuando la información incompleta se traduce en riesgo moral y selección adversa. Los economistas reconocen estas fallas y han desarrollado los mecanismos analíticos necesarios para reflexionar de manera sistemática acerca de sus consecuencias y la forma como podrían remediarse. Las teorías del *second best* o segunda mejor alternativa, de la competencia imperfecta, de la agencia, del diseño de mecanismos y muchas otras, ofrecen un abanico casi inusitado de mecanismos reguladores para contrarrestar las fallas del mercado. Las teorías de economía política y de la elección pública advierten los peligros de depender sin reservas de estos mecanismos.

En la práctica, todas las economías de mercado exitosas son supervisadas por todo un conjunto de instituciones que regulan la conducta en los mercados de bienes, servicios, activos, trabajo y financieros. Algunas siglas correspondientes a organizaciones de los Estados Unidos son suficientes para formarse una impresión de la gama de instituciones en juego: FTC, FDIC, FCC, FAA, OSHA, SEC, EPA, etc. En realidad, mientras más libres son los mercados, mayor es la carga que recae sobre las instituciones fiscalizadoras. No es coincidencia que los Estados Unidos tengan los mercados más libres y al mismo tiempo las normas más severas para hacer cumplir la legislación *antitrust.* Cuesta concebir un país diferente a los Estados Unidos en donde una empresa de alta tecnología enormemente exitosa, como Microsoft, pueda ser arrastrada a los tribunales por supuestas prácticas anticompetitivas. Recientemente, la experiencia de Asia oriental ha mostrado que la libertad de los mercados exige vigilancia y regulación. En Corea del Sur y Tailandia, al igual que en numerosos países en desarrollo, la liberalización financiera y la apertura de la cuenta de capitales condujo a una crisis financiera, precisamente porque las normas de disciplina y control eran inadecuadas[9].

Es importante reconocer que las instituciones fiscalizadoras posiblemente tengan que ampliar su acción más allá de su lista corriente de atribuciones, que abarca las normas *antitrust,* la supervisión financiera, la normativa aplicable a los valores y algunas otras. Esto es particularmente cierto en los países en desarrollo, donde las fallas de los mercados pueden ser más generalizadas y la regulación obligatoria de los mercados más amplia. Modelos recientes de fallas de coordinación y de imperfecciones de los mercados de capitales[10] dejan en claro que, en muchos casos, puede requerirse la intervención estratégica del gobierno para escapar de las trampas de bajo crecimiento y lograr que la inversión privada responda de manera satisfactoria. La experiencia de Corea del Sur y de Taiwán en los años sesenta y setenta puede interpretarse en este sentido. En ambas economías, la generosidad de los subsidios y la coordinación de la inversión privada por parte del gobierno fueron decisivos para sentar las bases del crecimiento autosostenido (Rodrik, 1995). Es un hecho que muchos otros países han tratado de repetir estos mecanismos institucionales y no lo han logrado. Y es posible que Corea del Sur abusara de un mecanismo positivo al mantener los cómodos encadenamientos institucionales entre el gobierno y los *chaebols* hasta bien entrados los años noventa, punto en donde pueden haberse tornado disfuncionales. Una vez más, la lección que hay que aprender es que los mecanismos institucionales deseables varían a lo largo del tiempo, y no sólo a través de los países, sino también al interior de ellos.

---

9. *Véase* también el trabajo reciente de Johnson y Shleifer (1999) que atribuye el mayor desarrollo de los mercados accionarios de Polonia, comparado con el de la República Checa, a la mayor severidad de la reglamentación del primero en defensa de los intereses de los accionistas minoritarios y su protección contra el fraude.
10. Para un valioso estudio y discusión, *véase* Hoff y Stiglitz (1999).

## c. Instituciones de apoyo a la estabilidad macroeconómica

A partir de Keynes hemos llegado a comprender mejor que las economías capitalistas no son necesariamente autoestabilizadoras. A Keynes y sus seguidores les preocupaban la insuficiencia de la demanda agregada y el consiguiente desempleo. Enfoques más recientes de la inestabilidad macroeconómica enfatizan en la inestabilidad intrínseca de los mercados financieros y su transmisión a la economía real. Todas las economías avanzadas cuentan ahora con instituciones fiscales y monetarias que cumplen funciones estabilizadoras, luego de aprender a las malas lo que significa no contar con ellas. Entre estas instituciones, tal vez la más importante sea un prestamista de última instancia –por lo general el banco central– que protege contra las crisis bancarias que se retroalimentan.

Dentro del pensamiento macroeconómico hay una fuerte corriente representada en su versión teórica más sofisticada por el enfoque de los ciclos económicos reales, que rechaza la posibilidad o la eficacia de la estabilización macroeconómica mediante políticas monetarias y fiscales. Asimismo, en los círculos oficiales, particularmente de América Latina, existe la impresión de que, en su forma actual, las instituciones fiscales y monetarias han aumentado, en lugar de reducir, la inestabilidad macroeconómica, debido a que han aplicado políticas procíclicas y no anticíclicas (Hausmann y Gavin, 1996). Estos hechos han estimulado los debates recientes acerca de las políticas anticíclicas y su relación con la independencia de los bancos centrales y de las instituciones fiscales.

## d. Las instituciones de seguridad social

Una economía de mercado moderna es aquella en la que los cambios son constantes y el riesgo idiosincrásico (es decir, propio de cada individuo), respecto del ingreso y del empleo, es generalizado. El crecimiento económico moderno entraña una transición de una economía estática a una dinámica, en que las tareas que realizan los trabajadores están en constante evolución y en que hay un frecuente movimiento de ascenso y descenso en la escala de ingresos. Uno de los efectos emancipadores de una economía de mercado dinámica es que libera a las personas del tipo de estructuras en que tradicionalmente están inmersas –su grupo familiar, la iglesia, la jerarquía de la aldea. El problema, sin embargo, es que las desarraiga de sus sistemas de apoyo y de sus instituciones de diversificación de riesgos tradicionales. El intercambio de regalos, las reuniones sociales y los lazos de parentesco –para citar sólo algunos de los mecanismos sociales para nivelar la distribución de los recursos en las sociedades tradicionales– pierden gran parte de sus funciones de seguridad social. Y a medida que los mercados se amplían, se torna mucho más difícil manejar, de forma tradicional, los riesgos contra los cuales hay que asegurarse.

La enorme expansión de los programas estatales de seguridad social que se produjo en el siglo XX es uno de los rasgos más notables de la evolución de las economías de mercado avanzadas. En los Estados Unidos, el trauma de la Gran Depresión preparó el camino para las grandes innovaciones institucionales en esta materia: seguridad social, seguro de desempleo, obras públicas, propiedad pública, seguro de depósitos y legislación sindical (*véase* Bordo y otros, 1998, p. 6). Como observa Jacoby (1998), antes de que se produjera la Gran Depresión, la clase media generalmente podía constituir su propio seguro o adquirirlo de intermediarios privados. Al desplomarse esta clase de seguros, la clase media se valió de su considerable presión política para lograr que se ampliara la seguridad social y se creara lo que posteriormente se denominó Estado de bienestar. En Europa, el Estado de bienestar se remonta en algunos casos a las postrimerías del siglo XIX; sin embargo, la notable expansión de los programas de seguridad social, particularmente en las economías más pequeñas que estaban más abiertas al comercio exterior, fue un fenómeno posterior a la Segunda Guerra Mundial (Rodrik, 1998a). Pese a que desde los años ochenta el Estado benefactor ha sido objeto de una importante oposición política, ni los Estados Unidos ni Europa han recortado significativamente estos programas.

La seguridad social no siempre tiene que adoptar la forma de programas de transferencia pagados con cargo a recursos fiscales. En el modelo de Asia oriental, bien representado por el caso del Japón, la seguridad social se proporciona mediante una combinación de prácticas empresariales (como el empleo de por vida y las prestaciones sociales otorgadas por la empresa), sectores protegidos y reglamentados (pequeños comercios independientes) y una liberalización y apertura externa graduales. Algunos aspectos de la sociedad japonesa, que para un observador externo pueden parecer ineficientes –como la preferencia por los pequeños comercios al detalle o la regulación estricta de los mercados de productos– substituyen los programas de transferencia que, de lo contrario, tendrían que ser proporcionados por el Estado benefactor (como sucede en la mayoría de los países de Europa). Estas complementariedades de los diversos mecanismos institucionales de una sociedad tienen como consecuencia que resulta muy difícil modificar los sistemas nacionales en forma fragmentada. No se puede, o no se debe, pretender que los japoneses renuncien a su sistema de empleo de por vida, ni a sus sistemas ineficientes de comercio minorista, sin asegurar el funcionamiento de redes de seguridad alternativas. Otra consecuencia es que las instituciones sólo cambian de manera substancial luego de grandes trastornos, como los generados por la Gran Depresión o por la Segunda Guerra Mundial.

La seguridad social legitima una economía de mercado porque la torna compatible con la estabilidad y la cohesión sociales. Al mismo tiempo, los Estados benefactores que existen en Europa occidental y en los Estados Unidos generan una serie de costos económicos y sociales –crecientes gastos fiscales, una cultura de los "derechos" y desempleo a largo plazo– cada vez más manifiestos. En parte por ello, países

en desarrollo como los de América Latina, que tras la crisis de los años ochenta adoptaron modelos centrados en el mercado, no han prestado suficiente atención a la creación de instituciones de seguridad social. La consecuencia han sido la inseguridad económica y el rechazo de las reformas. Cómo habrán de mantener los países la cohesión social, frente a grandes desigualdades y a la inestabilidad de los ingresos, agravadas ambas por la creciente dependencia de las fuerzas del mercado, es una interrogante que por el momento carece de respuesta clara. En todo caso, para que, en el campo de la seguridad social, América Latina y otras regiones en desarrollo puedan labrarse un camino diferente del seguido por Europa o América del Norte, tendrán que desarrollar su propia visión –y sus propias innovaciones institucionales– para superar las tensiones entre las fuerzas del mercado y la necesidad de seguridad económica.

## e. Instituciones para el manejo de conflictos

Las sociedades difieren en sus divisiones. Algunas de ellas tienen una población étnica y lingüísticamente homogénea que se caracteriza por una distribución relativamente equitativa de los recursos (¿Finlandia?). Otras, en cambio, están profundamente divididas por razones étnicas o de ingresos (¿Nigeria?). Estas divisiones obstaculizan la cooperación social e impiden emprender proyectos recíprocamente beneficiosos. Los conflictos sociales son perjudiciales porque desvían recursos que podrían ser usados en actividades económicamente productivas y porque desalientan esta clase de actividades, debido a la incertidumbre que generan. Los economistas han utilizado modelos de conflicto social para ilustrar cuestiones tales como: ¿A qué se debe que los gobiernos hayan retrasado la estabilización, en circunstancias de que todo atraso significa costos para todos los grupos (Alesina y Drazen, 1991)? ¿Por qué razón países ricos en recursos naturales tienen muchas veces peores resultados que otros que carecen de ellos (Tornell y Lane, 1999)? ¿Por qué razón las perturbaciones externas a menudo conducen a prolongadas crisis económicas, que no guardan proporción con los costos directos de las perturbaciones propiamente tales (Rodrik, 1999b)?

En todos estos casos cabría pensar que se trata de fallas de coordinación, en que los grupos sociales no se ponen de acuerdo para lograr resultados que serían recíprocamente beneficiosos. Las sociedades sanas cuentan con una gama de instituciones que hacen menos probable que ocurran estas inmensas fallas de coordinación. El orden jurídico, la idoneidad de la judicatura, las instituciones políticas representativas, las elecciones libres, los sindicatos independientes, las asociaciones sociales, la representación institucionalizada de los grupos minoritarios y la seguridad social son ejemplos de esta clase de instituciones. Lo que hace que estos mecanismos funcionen como instituciones para el manejo de conflictos es que involucran una doble

"tecnología del compromiso": advierten a los posibles "vencedores" del conflicto social que su victoria será limitada, y aseguran a los "perdedores" que no serán desposeídos. Por lo general, aumentan los incentivos de los grupos sociales a cooperar, reduciendo las ventajas de las estrategias que no son socialmente cooperativas.

## 5. CONSECUENCIAS PARA LA GOBERNABILIDAD Y LA CONDICIONALIDAD INTERNACIONALES

El razonamiento planteado hasta ahora puede resumirse en las cuatro proposiciones siguientes:

i. Los incentivos de mercado son esenciales para el desarrollo económico;
ii. Los incentivos de mercado deben basarse en instituciones públicas sólidas;
iii. Las economías de mercado son compatibles con una variada gama de mecanismos institucionales;
iv. Mientras mayor sea la armonía entre las reformas orientadas hacia el mercado y la capacidad institucional preexistente, mayores serán las probabilidades de éxito.

En la actualidad, los dos primeros supuestos son ampliamente aceptados y constituyen la base del Consenso de Washington ampliado. De acuerdo con éste, la liberalización, la privatización y la inserción a nivel mundial no son menos importantes, pero deben complementarse y apoyarse en reformas en la esfera de la gobernabilidad. Sin embargo, no se reconoce suficientemente la importancia del tercero y cuarto supuestos.

El nuevo Consenso está operando en varios campos diferentes. Por ejemplo, tras la crisis asiática, los programas del FMI prescribieron una larga lista de reformas estructurales en las esferas de las relaciones entre el sector privado y el gobierno, la banca, la gobernabilidad corporativa, la legislación de quiebras, las instituciones relacionadas con el mercado de trabajo y la política industrial. Un elemento clave de la nueva arquitectura financiera internacional es el conjunto de códigos y estándares –sobre transparencia fiscal, política monetaria y financiera, supervisión bancaria, difusión de información, gobernabilidad y estructura de las empresas, y normas contables– que deben ser aplicadas por todos los países, pero que está dirigido de manera especial a los países en desarrollo. Además, a partir de la Ronda de Uruguay, las negociaciones comerciales internacionales se han traducido en una serie de acuerdos –sobre derechos de propiedad intelectual, subsidios y medidas relacionadas con las inversiones– que armonizan las prácticas de los países en desarrollo con aquéllas de los países más avanzados.

En consecuencia, cuando llega el momento de llevarla a la práctica, la nueva visión del desarrollo se traduce en un aumento gradual e ineludible de la condicio-

nalidad y una reducción de los márgenes dentro de los cuales pueden llevarse a cabo las políticas. En general, esto no es deseable por una serie de razones. En primer lugar, resulta irónico que esto esté sucediendo precisamente en el momento en que ha quedado en evidencia lo poco que conocemos acerca de la forma como opera la economía mundial y de lo que deben hacer los países pequeños para prosperar dentro de ella. No hace mucho se partía de la base de que la orientación exportadora y las altas tasas de inversión de Asia oriental la protegían del tipo de crisis externas que periódicamente sacuden a América Latina. Tras la crisis del tequila, en 1995, se popularizó la práctica de realizar comparaciones entre ambas regiones en función de sus déficit de cuenta corriente, tipos de cambio, relación entre las exportaciones y el PIB, y tasas de inversión, para mostrar que, en general, Asia oriental parecía encontrarse en "mejor" situación. Como es natural, no faltaron quienes criticaron el caso de Asia oriental, pero, a decir verdad, los críticos pensaron que el impulso podía irse perdiendo gradualmente y no que podría producirse el derrumbe total, como de hecho sucedió[11].

Segundo, como ya subrayé (punto 3, más arriba), el capitalismo de mercado es compatible con una variedad de mecanismos institucionales. El nuevo Consenso, ya sea, rechaza este enfoque de la "convergencia" extrema, o subestima su importancia en la práctica. El nuevo conjunto de disciplinas externas se acompaña de un modelo determinado de desarrollo económico que, en la práctica, no ha sido probado ni siquiera en la experiencia histórica de los países actualmente avanzados. Estas disciplinas excluyen algunas estrategias de desarrollo que han dado resultado en el pasado, y otras que podrían hacerlo en el futuro. La disminución de la autonomía nacional en la formulación de la estrategia de desarrollo es un costo por el cual es poco probable que los países en desarrollo sean suficientemente recompensados.

En tercer lugar, se subestiman seriamente las dificultades prácticas que involucra implementar muchas de las reformas institucionales en estudio. Los países desarrollados de hoy no adquirieron sus instituciones legales y de control de la noche a la mañana. Sería bueno que de alguna manera los países del Tercer Mundo pudiesen llegar a contar con instituciones como las del Primer Mundo, pero seguramente ello sólo sucederá cuando hayan dejado de ser países del Tercer Mundo. A corto plazo, hay mayores probabilidades de que una estrategia que adapte las reformas centradas en el mercado a la capacidad institucional existente resulte provechosa (punto 4, más arriba).

Lo anterior no pretende sugerir que las reformas institucionales específicas que predominan en los programas de las instituciones de Bretton Woods carezcan de

11. "He aprendido más acerca de la forma en que funciona este nuevo sistema financiero internacional en los últimos doce meses que en los 20 años anteriores", reconoció recientemente Alan Greenspan (citado en Thomas L. Friedman, "A Manifesto for the Fast World", *New York Times Magazine*, 28 de marzo de 1999, p. 71).

mérito. Nadie podría oponerse seriamente a la adopción de normas contables apropiadas o a que se apliquen normas mejoradas de supervisión prudencial de los intermediarios financieros. Si bien es cierto que en la práctica es posible que algunas normas tengan efectos contraproducentes, hay dos cosas que deben ser motivo de preocupación: ante todo, estas normas son la cuña mediante la cual se introduce en los países receptores un conjunto más amplio de preferencias políticas e institucionales –en favor de la apertura de las cuentas de capital, de mercados de trabajo desregulados, del financiamiento en pie de igualdad, de la gobernabilidad corporativa al estilo americano y de oposición a las políticas industriales. Segundo, el programa centra demasiado la atención en las reformas institucionales requeridas para que el mundo sea seguro para los flujos de capitales y, en consecuencia, desvía necesariamente capital político y atención de reformas institucionales en otros campos. El peligro radica en que un enfoque de esta naturaleza privilegia la libertad del comercio internacional y la movilidad del capital en nombre de una política económica "adecuada" y lo hace a expensas de otras metas de la política de desarrollo que podrían entrar en conflicto con ella. En consecuencia, sin importar la forma que adopte la nueva arquitectura de la economía internacional, una de las metas importantes debería ser permitir que los países en desarrollo experimenten con sus propias estrategias.

## 6. ¿CUÁN IMPORTANTE ES LA INSERCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL?

Como se indicó en la sección anterior, las condiciones necesarias para la inserción en la economía mundial han llegado a proyectar una larga sombra sobre el diseño de las políticas de desarrollo. A los países en desarrollo se les repite incansablemente la larga lista de condiciones que deben reunir para integrarse. El problema del discurso actual sobre la globalización es que confunde fines con medios. Para que una estrategia se oriente verdaderamente hacia el desarrollo hay que cambiar de énfasis. La inserción en la economía mundial debe concebirse como un mecanismo para alcanzar el crecimiento y el desarrollo, y no como finalidad última. La maximización del comercio y de los flujos de capitales no es, ni debe ser, el objetivo de la política de desarrollo.

Ningún país se ha desarrollado con éxito volviendo la espalda al comercio internacional y a los flujos de capital de largo plazo. Muy pocos países han logrado crecer por largos períodos sin que haya aumentado la participación del comercio internacional en su producto nacional. Como dice Yamazawa (2000), "ninguna economía en desarrollo puede crecer dentro de muros protegidos". En la práctica, el mecanismo más fuerte que vincula el comercio con el crecimiento, en los países en desarrollo, es el hecho de que los bienes de capital importados probablemente serán bastante más baratos que los fabricados en el país. Hay que partir de la base de que las políticas que restringen las importaciones de equipos de capital aumentan el precio interno

de los bienes de capital y, en consecuencia, reducen los niveles reales de inversión, son de partida desaconsejables. Por su parte, las exportaciones son importantes porque con las divisas que ellas generan se adquieren bienes de producción importados.

Sin embargo, es igualmente cierto que ningún país se ha desarrollado simplemente mediante la apertura al comercio y la inversión extranjera. En los casos en que se ha tenido éxito, el truco ha consistido en combinar las oportunidades que ofrecen los mercados mundiales con una estrategia interna de inversiones que despierte el entusiasmo de los empresarios del país. Como se dijo, casi todos los casos sobresalientes han involucrado una apertura parcial y gradual a las importaciones y la inversión extranjera. No hay ninguna evidencia de que la liberalización comercial vaya siempre unida a tasas de crecimiento más altas. Instituciones multilaterales como el Banco Mundial, el FMI y la OCDE imparten recomendaciones basados en la convicción de que la apertura genera consecuencias previsibles y positivas para el crecimiento. A decir verdad, la información disponible a este respecto no es tan categórica como se pretende que sea.

## a. La experiencia en materia de liberalización del comercio

Recientemente, Francisco Rodríguez y yo (2001) revisamos la profusa literatura empírica sobre la relación entre política comercial y crecimiento, y llegamos a la conclusión de que existe una disparidad importante entre el mensaje que han derivado los consumidores de esta literatura y los "hechos" que ella ha demostrado. Esta disparidad obedece a una serie de factores. En muchos casos, los indicadores de "apertura" utilizados por los investigadores son discutibles como medida de las barreras al comercio, o bien, están altamente correlacionados con otras fuentes de desempeño económico desfavorable. En otros, las estrategias empíricas utilizadas para determinar la relación entre la política comercial y el crecimiento adolecen de serias deficiencias que, al eliminarse, se traducen en conclusiones bastante más débiles[12].

En consecuencia, la naturaleza de la relación entre política comercial y crecimiento económico sigue siendo en gran medida una pregunta abierta. Desde el punto de vista empírico, la cuestión dista mucho de estar resuelta. En rigor, hay razones para dudar de que exista una relación general e inequívoca entre la apertura del comercio y el crecimiento a la espera de ser descubierta. Lo más probable es que la relación sea contingente y dependa de una serie de características externas e internas. Por cierto, el hecho de que casi todos los países avanzados de hoy iniciaran su creci-

12. Nuestro análisis detallado abarca los cuatro trabajos, quizá más conocidos, sobre la materia: Dollar (1992); Sachs y Warner (1995); Ben-David (1993) y Edwards (1998).

miento protegidos por barreras arancelarias y sólo después disminuyeran la protección, ofrece de seguro alguna pista. Obsérvese además que la teoría moderna del crecimiento endógeno ofrece una respuesta ambigua a la pregunta de si la liberalización del comercio promueve el crecimiento. La respuesta varía de acuerdo a si las fuerzas de las ventajas comparativas empujan los recursos de la economía hacia actividades que generan crecimiento a largo plazo (mediante externalidades en materia de investigación y desarrollo, aumento de la variedad de productos, mejoramiento de la calidad de los productos, etc.), o los aparta de ellas.

A decir verdad, en el área del comercio, la complementariedad entre los incentivos de mercado y las instituciones públicas, que he subrayado reiteradamente, no ha sido menos importante. En Asia oriental, se ha examinado y documentado detenidamente la importancia de los gobiernos para que los países lograran exportar, cuando éstos se encontraban en las primeras etapas de crecimiento (Amsden, 1989; Wade, 1990). Incluso en Chile, caso emblemático de orientación al mercado, el éxito exportador posterior a 1985 ha dependido de una amplia gama de políticas de gobierno, incluidos subsidios, exenciones tributarias, programas de reintegro de derechos aduaneros, investigación de mercados financiada por el sector público e iniciativas públicas para fomentar la formación científica. Tras enumerar algunas de las políticas públicas aplicadas en Chile antes y después de 1973 para promover los sectores frutícola, pesquero y forestal, Maloney (1997, pp. 59 y 60) llega a la conclusión de que habría que preguntarse si éstos, tres de los sectores exportadores más dinámicos, podrían haber respondido al juego de las fuerzas del mercado en la forma como lo han hecho de no haber contado con el apoyo previo y coincidente del gobierno.

La conclusión que hay que sacar de todo esto no es que, en general, habría que preferir la protección a la liberalización del comercio. Los últimos cincuenta años no ofrecen pruebas verosímiles de que la protección del comercio vaya sistemáticamente unida a un mayor crecimiento. El punto es simplemente que no hay que exagerar las ventajas de la apertura del comercio. Cuando otros objetivos de política valiosos compiten por escasos recursos administrativos y capital político, la liberalización general del comercio con frecuencia no merece la suma prioridad que suelen atribuirle las estrategias de desarrollo. Ésta es una enseñanza particularmente importante para países (como los de África), que se encuentran en las primeras etapas de reforma.

### b. La experiencia en materia de liberalización de la cuenta de capitales

Las pruebas disponibles acerca de las ventajas de la liberalización de la cuenta de capitales son aún más débiles[13]. En el papel, la movilidad del capital tiene un atrac-

13. Este análisis de la convertibilidad de la cuenta de capitales se basa en Rodrik (2000).

tivo evidente. En ausencia de imperfecciones de mercado, la libertad de comercio acrecienta la eficiencia, y esto es cierto tanto para el comercio de valores como para el comercio de bienes. Sin embargo, los mercados financieros padecen de varios síndromes –asimetrías de información, problemas de agencia, expectativas que se retroalimentan, burbujas (tanto racionales como no racionales) y miopía–, al punto que su análisis económico es intrínsecamente subóptimo. Lo más probable es que ningún cambio en las instituciones influya demasiado en esta realidad.

En definitiva, la cuestión de si debería forzarse a los países en desarrollo a abrir sus cuentas de capitales (en forma "ordenada y gradual", como recomienda actualmente el FMI) sólo puede resolverse a partir de la evidencia empírica. Aunque hay bastante evidencia de que la liberalización financiera a menudo conduce a un derrumbe financiero (*véase* al respecto el estudio de Williamson y Mahar, 1998), hay muy poca evidencia de que la liberalización de la cuenta de capitales genere un aumento de las tasas de crecimiento económico. Quinn (1997) afirma que la liberalización de la cuenta de capitales y el crecimiento a largo plazo están relacionados positivamente, mientras para Grilli y Milesi-Ferretti (1995), Rodrik (1998) y Kraay (1998) –el último de los cuales utiliza el indicador de Quinn (1997) para las restricciones de la cuenta de capitales– no existe relación alguna. Klein y Olivei (1999) hablan de una relación positiva, pero ella corresponde más que nada a la experiencia de los países desarrollados de la muestra utilizada. Éste es un campo de investigación que aún se encuentra en los inicios de su desarrollo y, ciertamente, queda mucho por aprender. Por el momento, lo menos que puede decirse es que aún no se han producido pruebas convincentes acerca de los beneficios de la liberalización de la cuenta de capitales.

Posiblemente el argumento que inclina más a favorecer la movilidad internacional de los capitales es que ella cumple una valiosa función como ordenadora de la política de gobierno. Los gobiernos que tienen que responder ante los inversionistas no pueden despilfarrar tan fácilmente los recursos de la sociedad. Como dice Larry Summers, "la disciplina del mercado es el mejor medio que se ha encontrado en el mundo para garantizar que el capital sea utilizado adecuadamente".

La idea es atractiva, pero una vez más hay que preguntarse si es empíricamente acertada. Cuando los acreedores extranjeros adolecen de los síndromes arriba señalados, a los gobiernos empeñados en gastar en forma irresponsable, les resulta más fácil financiar sus gastos cuando pueden endeudarse en el extranjero. Además, para estos gobiernos, incluso el endeudamiento interno resulta políticamente menos costoso porque, en un mundo donde el capital se mueve libremente, no hay *crowding out* (desplazamiento) de los inversionistas privados, ya que éstos pueden obtener créditos en el extranjero. En ambos casos, los mercados financieros internacionales permiten gastos imprudentes en que posiblemente no se habría incurrido de no haber existido. A la inversa, como se dijo, la disciplina que imponen los mercados después

de las crisis puede ser excesiva y arbitraria. Como bien dice Willett (1998), la manera apropiada de definir la disciplina de mercado es decir que llega demasiado tarde y que, cuando llega, generalmente es excesiva.

Naturalmente, los gobiernos requieren disciplina. Sin embargo, en las sociedades modernas ella es proporcionada por las instituciones democráticas –elecciones, partidos de oposición, tribunales independientes, debate parlamentario, prensa libre y otras libertades civiles. Los gobiernos que manejan mal sus economías son castigados en las urnas. La información de que se dispone respecto de diferentes países indica que, en general, los países democráticos aplican políticas monetarias y fiscales responsables. Los casos más notables de derroche financiero se dan en los regímenes autoritarios y no en los democráticos. Las dictaduras militares fueron las que llevaron a América Latina a la crisis de la deuda y las democracias las que ordenaron el caos. En Asia, países democráticos como en la India y Sri Lanka tienen una trayectoria macroeconómica ejemplar, de acuerdo con los estándares de América Latina o África. Las únicas dos democracias de larga data de África (Mauricio y Botsuana) han manejado extraordinariamente bien los períodos de bonanza y caída de los precios de sus principales exportaciones (azúcar y brillantes). Entre las economías en transición, los procesos de estabilización más exitosos han ocurrido en los países más democráticos. Se comprueba una fuerte asociación negativa entre el índice de democracia de Freedom House y la tasa promedio de inflación de una muestra de más de 100 países, luego de controlar por el ingreso per cápita. La posición que adopta como disciplina la movilidad del capital internacional encarna un concepto de la política que, en el mejor de los casos, es parcial, y en el peor, perjudicial para la democracia.

Finalmente, como se dijo, la implementación de la agenda de liberalización de la cuenta de capital tiene como consecuencia desplazar la agenda de las autoridades encargadas de formular políticas y desviar sus energías de los esfuerzos nacionales de desarrollo. Un ministro de Hacienda que destine todo su tiempo a apaciguar las inquietudes de los inversionistas y a convencer a los bancos extranjeros de las bondades de la economía, no destina tiempo a las preocupaciones tradicionales del desarrollo: disminuir la pobreza, movilizar recursos y establecer el orden de prelación de las inversiones. En definitiva, lo que finalmente determina la política son los mercados mundiales y no las prioridades del país.

## 7. OBSERVACIONES FINALES

La enseñanza que nos deja el siglo XX es que para que el desarrollo fructifique se necesitan mercados apuntalados por instituciones públicas sólidas. Los países avanzados de hoy –Estados Unidos, los países de Europa occidental, el Japón– deben su prosperidad a que desarrollaron sus propios modelos viables de una economía mixta. Si bien es cierto que estas sociedades atribuyen igual énfasis a la propiedad privada,

a la solidez de la moneda y al orden jurídico, difieren en muchos otros aspectos: sus prácticas en las esferas de las relaciones laborales, la seguridad social, la gobernabilidad corporativa, la regulación de los mercados de productos y el régimen tributario son substancialmente diferentes.

Todos estos modelos están en constante evolución y ninguno de ellos está libre de problemas. En el decenio de los setenta, el capitalismo benefactor al estilo europeo pareció particularmente atractivo. En los años ochenta, Japón pasó a ser el modelo que había que imitar. Y los años noventa fueron claramente un decenio del capitalismo libre, al estilo americano. Si se los evalúa en una perspectiva histórica adecuada, todos estos modelos han sido igualmente exitosos. La experiencia de la segunda mitad del siglo XX indica que ninguno de ellos domina claramente sobre los demás. Sería un error sostener que el capitalismo al estilo americano es el modelo hacia el cual debe converger el resto del mundo.

Naturalmente, todas las sociedades prósperas están abiertas a acoger las enseñanzas de otras, en especial cuando hay precedentes valiosos. Japón es buen ejemplo de ello. Cuando reformó y codificó su sistema legal, durante la restauración Meiji, el principal modelo adoptado fue la legislación civil y comercial alemana. En consecuencia, no debe pensarse que el énfasis que he puesto en la diversidad y la no convergencia institucional equivale a rechazar la innovación institucional mediante la imitación. Lo importante es que los proyectos importados pasen por el filtro de las prácticas y las necesidades locales. Una vez más, el caso de Japón sirve de ejemplo. Como señalan Berkowitz, Pistor y Richard (1999, p. 11), el hecho de que este país optara por el sistema legal alemán fue una elección informada y no una imposición desde afuera: antes de que se promulgaran los códigos, basados principalmente en el modelo alemán, se discutió ampliamente la posibilidad de adoptar el sistema jurídico inglés o francés y se redactaron varios proyectos basados en este último. En otras palabras, entre los códigos disponibles los reformadores japoneses eligieron deliberadamente los que parecían más adecuados a sus circunstancias.

Lo que se aplica a los países avanzados de hoy, también es aplicable a los países en desarrollo. En último término, el desarrollo económico deriva de una estrategia desarrollada dentro del país, y no del mercado mundial. Las autoridades de los países en desarrollo deberían evitar las modas, situar la globalización en perspectiva y centrar la atención en el fortalecimiento de las instituciones locales. Deberían tener más confianza en ellos mismos y en el desarrollo de sus instituciones, y confiar menos en la economía mundial y en los modelos derivados de ella.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson (2001), "The colonial origins of comparative development: An empirical investigation", *American Economic Review*, vol. 91, diciembre.

Alesina, Alberto y Allan Drazen (1991), "Why are stabilizations delayed?", *American Economic Review*, vol. 81, Nº 5.

Amsden, Alice H. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.

Anderson, James E. y Douglas Marcouiller (1999), "Trade, insecurity, and home bias: An empirical investigation", NBER *Working Paper*, Nº 7000, marzo.

Balassa, Ben and Associates (1971), *The Structure of Protection in Developing Countries*, Baltimore, Johns Hopkins Press.

Banco Mundial (1997), *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C.

Ben-David, Dan (1993), "Equalizing exchange: Trade liberalization and income convergence", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, Nº 3.

Berkowitz, Daniel, Katharina Pistor y Jean-Francois Richard (1999), "Economic development, legality and the transplant effect", noviembre, inédito.

Bordo, Michael D., Claudia Goldin y Eugene N. White (comps.) (1998), *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*, Chicago, Illinois, University of Chicago Press.

Chang, H.J. (2002), *Kicking Away the Ladder - Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anthem Press.

Collins, Susan y Barry Bosworth (1996), "Economic growth in East Asia: Accumulation versus assimilation", *Brookings Papers on Economic Activity, 1996,* vol. 2.

DeLong, J. Bradford (2001), "India since independence: An analytic growth narrative", julio, inédito.

Dollar, David (1992), "Outward-oriented developing economies really do grow more rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-85", *Economic Development and Cultural Change,* abril.

Edwards, Sebastián (1998), "Openness, productivity and growth: what do we really know?", *Economic Journal,* vol. 108, marzo.

Fischer, Stanley (1998), "In defense of the IMF", *Foreign Affairs*, julio-agosto.

Friedman, Thomas L. (1999), "A manifesto for the fast world", *New York Times Magazine*, 28 de marzo.

Grilli, Vittorio y Gian María Miles-Ferretti (1995), "Economic effects and structural determinants of capital controls", IMF *Staff Papers*, vol. 42, Nº 3, septiembre.

Hausmann, Ricardo y Michael Gavin (1996), *Securing Stability and Growth in a Shock Prone Region: The Policy Challenge for Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Hoff, Karla y Joseph E. Stiglitz (1999), *Modern Economic Theory and Development*, Washington, D.C., Banco Mundial, octubre.

Jacoby, Sanford M. (1998), *Risk and the Labor Market: Societal Past as Economic Prologue*, Los Ángeles, California, Instituto de Relaciones Industriales, Universidad de California (UCLA).

Johnson, Simon y Andrei Shleifer (1999), *Coase vs. the Coasians: The Regulation and Development of Securities Markets in Poland and the Czech Republic*, Cambridge,

Massachusetts, Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT)/Harvard, septiembre.

Klein, Michael y Giovanni Olivei (1999), "Capital account liberalization, financial deepening, and economic growth", *NBER Working Paper*, Nº W7384, octubre.

Kraay, Aart (1998), "In search of the macroeconomic effects of capital account liberalization", Washington, D.C., Banco Mundial, octubre, inédito.

Little, I.M.D., T. Scitovsky y M. Scott (1970), *Industry and Trade in Some Developing Countries: A Comparative Study*, Londres, Oxford.

Maloney, William F. (1997), "Chile", en Laura Randall (comp.), *The Political Economy of Latin America in the Postwar Period*, Austin, Texas, University of Texas Press.

Mukand, Sharun W. (1998), "Globalization and the 'confidence game': Policy making in the open economy", Departamento de Economía, Universidad de Tufts, diciembre, inédito.

North, Douglass C. y Robert Paul Thomas (1973), *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge, Cambridge University Press.

North, Douglass C. y Barry Weingast (1989), "Constitutions and commitment: The evolution of institutions governing public choice in seventeenth century England", *Journal of Economic History*, vol. 49.

Qian, Yingyi (1999), "Institutional foundations of China's market transition", Stanford, California, Universidad de Stanford, abril, inédito.

Qian, Yingyi, G. Roland y C. Xu (1999), "Why is China different from Eastern Europe? Perspectives from organization theory", *European Economic Review*, vol. 43, Nºs 4-6.

Quinn, Dennis (1997), "The correlates of change in international financial regulation", *American Political Science Review*, vol. 91, Nº 3, septiembre.

Prebisch, Raúl (1959), "Commercial policy in the underdeveloped countries", *American Economic Review*, vol. 49, Nº 2, mayo.

Radelet, Steve y Jeffrey Sachs (1998), "The onset of the Asian financial crisis", Cambridge, Massachusetts, Universidad de Harvard, inédito.

Rodríguez, Francisco y Dani Rodrik (2001), "Trade policy and economic growth: A skeptic's guide to the cross-national evidence", *NBER Macroeconomics Annual 2000*, vol. 15, Ben S. Bernanke y Kenneth Rogoff (comps.), Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

Rodrik, Dani (2001a), "The global governance of world trade as if development really mattered", Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), octubre (http://ksghome.harvard.edu/~.drodrik.academic.ksg/UNDPtrade.PDF).

_____ (2001b), "Institutions, integration, and geography: In search of the deep determinants of growth", *Annual World Bank Conference on Development Economics – 2000*, vol. 1, julio.

_____ (2000), "Governing the world economy: Does one architectural style fit all?", *Brookings Trade Policy Forum*, Washington, D.C., por aparecer.

_____ (1999a), *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar (ODC).

_____ (1999b), "Where did all the growth go? External shocks, social conflict, and growth collapses", *Journal of Economic Growth*, diciembre.

_____ (1998a), "Why do more open economies have bigger governments?", *Journal of Political Economy*, vol. 106, Nº 5, octubre.

_____ (1998b), "Who needs capital-account convertibility?", en Stanley Fischer y otros (comps.), *Should the IMF Pursue Capital-Account Convertibility?*, Essays in International Finance, Nº 207, Princeton, Nueva Jersey, Sección de Finanzas Internacionales, Departamento de Economía, Universidad de Princeton, mayo.

_____ (1995), "Getting interventions right: How South Korea and Taiwan grew rich", *Economic Policy*, vol. 20.

Sachs, Jeffrey y Andrew Warner (1995), "Economic reform and the process of global integration", *Brookings Papers on Economic Activity, 1995*, vol. 1.

Sachs, J. y W.T. Woo, (2000), "Understanding China's economic performance", *Journal of Policy Reform*, 4(1): 1-50.

Stiglitz, Joseph (1999), "Knowledge and development: Economic science, economic policy, and economic advice", *Annual World Bank Conference on Development Economics – 1998*, abril.

Subramanian, A. y Roy Devesh (2003), "Who can explain the Mauritian miracle? Meade, Romer, Sachs or Rodrik?", en Dani Rodrik (ed.), *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.

Summers, Lawrence H. (1998), *Building an International Financial Architecture for the 21st Century*, Washington, D.C., Cato Institute.

Tornell, Aaron y Philip R. Lane (1999), "The voracity effect", *American Economic Review*, vol. 89, Nº 1, marzo.

Unger, Roberto Mangabeira (1998), *Democracy Realized: The Progressive Alternative*, Londres y Nueva York.

Wade, Robert (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.

Wei, Shang-Jin (2000), "Natural openness and good government", *NBER Working Paper*, Nº W7765, junio.

Willett, Thomas D. (1998), *International Financial Markets as Sources of Crises or Discipline: The Too Much, Too Late Hypothesis*, Claremont McKenna College.

Williamson, John y Molly Mahar (1998), "A survey of financial liberalization", *Essays in International Finance*, Nº 211, Princeton, Nueva Jersey, Universidad de Princeton, noviembre.

Yamazawa, Ippei (2000), "Regional Cooperation in a Changing Global Environment: Success and Failure of East Asia", documento preparado para la Décima Mesa Redonda de Alto Nivel de la Unctad sobre Comercio y Desarrollo, febrero.

# 5. Políticas nacionales y crisis financieras*

*Ricardo Ffrench-Davis***

## Introducción

En los últimos años, en Asia y América Latina se han registrado crisis de una "nueva" variedad, asociadas a la volatilidad de los flujos de capitales privados, diferenciándose así de la crisis de la deuda, en la cual los déficit públicos desempeñaron un papel preponderante (con la excepción del caso de Chile). Un hecho notable es que varias de las crisis se han producido en economías emergentes, consideradas muy exitosas y bien evaluadas por las agencias calificadoras de riesgos. Es el caso de México en 1994-95 y de la República de Corea y otros países de Asia del Este en 1997-98, por citar algunos ejemplos. Incluso Argentina fue un país que los mercados y los organismos multilaterales elogiaron reiteradamente hasta 1997.

En este artículo se revisan las explicaciones de esta aparente paradoja y el papel de las políticas nacionales en la prevención y manejo de las crisis. En la sección 1 se analiza la interacción entre oferta y demanda de fondos financieros, destacando especialmente sus efectos procíclicos, así como el hecho de que éstos se desarrollan en forma de procesos, no como cambios abruptos y de un sólo golpe, procesos que son liderados por agentes que operan sobre la base de consideraciones cortoplacistas, y que hay diferencias sustanciales entre los precios relativos de las economías emergentes y aquellos de las más desarrolladas –que naturalmente persistirán por largo tiempo. Todos estos rasgos explican en gran medida los flujos de fondos y sus efectos macroeconómicos. La sección 2 se concentra en el impacto macroeconómico de los flujos de capitales, así como en su interrelación con las políticas monetaria, cambiaria y fiscal, y sus efectos sobre la sostenibilidad de los equilibrios macroeconómicos. Se resaltan las ventajas de actuar preventivamente durante el auge y se

---

* Documento preparado como parte del Proyecto de la Cepal "Management of volatility, financial globalization and growth in emerging economies", financiado por la Fundación Ford. Este texto se utilizó, parcialmente, y complementándolo, el material presentado en Ffrench-Davis (2003a). Se agradecen, en particular, los comentarios de José Antonio Ocampo.

** Asesor Regional Principal de la Cepal

revisan los efectos de distintas combinaciones de políticas en el caso de una crisis. En la sección 3 se resumen algunas implicaciones de política.

## 1. INTERACCIÓN ENTRE OFERTA Y DEMANDA DE FONDOS

El espectacular aumento de las corrientes financieras internacionales en los últimos años ha sido más diversificado que durante el auge de los años setenta. Sin embargo, la situación es ahora potencialmente más inestable, ya que la tendencia ha apuntado a pasar del crédito bancario de largo plazo, predominante en los años setenta, a los flujos de cartera, los préstamos bancarios de corto y mediano plazo, los depósitos a plazos cortos y las adquisiciones de empresas por inversionistas extranjeros. De hecho, una proporción muy alta de la nueva oferta de financiamiento se caracteriza por ser de corto plazo, o líquida, y poco asociada directamente a la inversión productiva. Así, paradójicamente, en los años noventa se ha producido una diversificación hacia una mayor volatilidad de las fuentes de financiamiento y una menor complementariedad con la formación de capital productivo. No obstante la relativa mejoría que acusó la situación con posterioridad a la crisis ocurrida en México –que se denominó del "tequila"–, caracterizada por un aumento de la inversión extranjera directa (IED)[1], pudo observarse una proporción aún significativa de flujos volátiles[2].

Sobre la base de los mercados para los bonos Brady a fines de los años ochenta, en la década siguiente se consolidó un amplio mercado líquido para las inversiones de cartera, siendo América Latina el principal destino del financiamiento por la vía de bonos y acciones; este mercado ofrecía expectativas de una alta rentabilidad durante las fases ascendentes de los dos ciclos registrados en la década de 1990, durante los períodos 1991-94 y 1995-97 (Ffrench-Davis y Ocampo, 2001).

Por su parte, los países de Asia oriental y sudoriental recién comenzaron a aventurarse en las zonas de vulnerabilidad macroeconómica para las economías nacionales durante la primera mitad de los noventa (Agosin, 2001; Akyüz, 1998; Furman y Stiglitz, 1998; Radelet y Sachs, 1998; Jomo, 1998); éstas incluyen cierta combinación de elevados pasivos externos con una gran proporción líquida o de corto plazo, un considerable déficit externo, un tipo de cambio apreciado, un alto cuociente precio/utilidad en las bolsas, bajas tasas de inversión interna y desplazamientos del

1. La relación positiva entre la IED y la inversión productiva (Ffrench-Davis y Reisen, 1998, cap. I) se debilitó por el hecho de que actualmente una considerable proporción de la IED corresponde a fusiones y adquisiciones de las empresas latinoamericanas y no a la creación de nueva capacidad. Se estima que las fusiones y adquisiciones representaron casi la mitad (49%) de la IED recibida por América Latina entre 1995 y 2000 (Unctad, 2001).
2. La acelerada expansión de los mercados de derivados contribuyó a reducir la "microinestabilidad", pero ha incrementado la "macroinestabilidad", junto con reducir la transparencia. *Véase* Dodd (2003), para un análisis tanto sobre la transparencia, como sobre los canales a través de los cuales se transmiten la estabilidad y la inestabilidad.

ahorro interno (fenómeno especialmente marcado en los países latinoamericanos), y descalce de madurez en las hojas de balance de los intermediarios financieros nacionales (según Krugman (1999), en Asia oriental esto último representó un problema más severo que el aumento del endeudamiento neto).

En consecuencia, a diferencia de lo ocurrido durante la crisis de la deuda de los años ochenta y la desencadenada en México en 1995 (de las cuales Asia oriental salió indemne), hacia la segunda mitad de la década ambas regiones entraron en zonas de vulnerabilidad. En suma, el resultado ha sido una economía cada vez más sensible a los acontecimientos económicos o políticos adversos (Calvo, 1998; Rodrik, 1998). Mientras más tiempo y más profundamente se permanezca en esas zonas, más severa es la trampa financierista[3] en la que caen las autoridades, y menores son las probabilidades de salir de ella sin sufrir una crisis y pagar costos sociales y económicos durante períodos prolongados.

Hacia fines de la segunda fase de expansión (1995-97), varias economías, tanto de Asia como de América Latina, se habían adentrado profundamente en zonas de vulnerabilidad, lo que se tradujo en profundas crisis en ambas regiones cuando el ánimo del mercado financiero externo cambió, primero con respecto a Asia oriental y, luego, a América Latina.

Una de las principales características de los movimientos de capital durante el último cuarto de siglo ha sido la sobrerreacción en ambos extremos del ciclo. Ha habido contagio, tanto de optimismo como de pesimismo. Este último alimenta hoy la idea de que la sequedad del mercado para las economías emergentes es permanente. En este trabajo se sostiene la hipótesis de que tal estrechez, aunque ha sido prolongada, es temporal, y que el escenario financiero tenderá a generar, sucesivamente, un nuevo auge y una consiguiente crisis, a menos que se introduzcan reformas nacionales e internacionales en las políticas e instituciones (Ocampo, 2002a; Cepal, 2001, 2002; Naciones Unidas, 2002).

En la literatura pertinente se destacan, como fuentes de inestabilidad financiera, la asimetría de información entre los acreedores y los deudores, así como la falta de una adecuada internalización de las externalidades negativas que genera cada agente para los demás (por la creciente vulnerabilidad), que explican los ciclos de abundancia y escasez del financiamiento externo (Rodrik, 1998; Krugman, 2000; Stiglitz, 2000)[4]. Además, como señala Ocampo (2003), las finanzas tienen que ver con el futuro y, evidentemente, no se dispone de "información" concreta sobre el futuro.

---

3. Denominamos "financierista" el enfoque de política macroeconómica que propicia una dependencia extrema de las expectativas y recomendaciones de política de agentes especializados en los aspectos microeconómicos de las finanzas, ubicados en los segmentos líquidos o de corto plazo de los mercados de capitales.

4. También hay otro tema, igualmente pertinente, relacionado con la brecha entre los costos medios (privados) y marginales (sociales) del endeudamiento por parte de las economías emergentes. *Véase* Harberger (1985).

Según dicho autor, la tendencia a considerar las opiniones y expectativas como sinónimos de "información" contribuye a la gestación del comportamiento de rebaño, el contagio transfronterizo y los equilibrios múltiples.

Es de vital importancia reconocer dos características adicionales por la parte de los acreedores. Una es la naturaleza específica de los agentes que predominan en el lado de la oferta. Hay asimetrías en cuanto al comportamiento y los objetivos de los diferentes agentes económicos. Los que predominan en los mercados financieros se especializan en inversiones líquidas de corto plazo y son altamente sensibles a los cambios de las variables que inciden en los retornos en el corto plazo[5]. De hecho, los horizontes de corto plazo han constituido un rasgo sobresaliente de los ciclos de auge y caída de los años noventa. La segunda característica es la difusión gradual de la información sobre las oportunidades de inversión; los agentes de los distintos segmentos del mercado financiero se incorporan paulatinamente a las operaciones internacionales, a medida que se dan cuenta de las posibilidades de ganancia que ofrecen las economías emergentes. Así se explica por qué, por el lado de la oferta, los auges de capital en las economías emergentes –que se produjeron en 1977-81, 1991-94 y 1995-97– fueron procesos que duraron varios años y no cambios abruptos, por una sola vez, de la oferta.

Por el lado del mercado interno, los países de América Latina presentaban economías que venían saliendo de contextos recesivos, con mercados accionarios y de bienes raíces deprimidos, así como con altas tasas de interés y tipos de cambio inicialmente depreciados; por todo esto, ofrecían expectativas de altas tasas de rentabilidad para los flujos de capitales. En efecto, a comienzos del decenio de 1990 los precios de las acciones y de los bienes raíces estaban muy deprimidos en América Latina. Así, entre fines de 1990 y septiembre de 1994, se produjeron ganancias de capital que promediaron 300% (en dólares corrientes) en las bolsas de valores latinoamericanas (*véase* el cuadro 5.1), con cuocientes precio/utilidad que subían rápidamente. Tras una fuerte caída de los precios –de más de 40%– durante la crisis del "tequila", que contagió a todas las bolsas de valores de la región, los precios medios casi se duplicaron entre marzo de 1995 y julio de 1997, impulsados directamente por las entradas de cartera (FMI, 1998).

El caso de Asia oriental fue muy diferente en un aspecto. Éste es que las economías de esa subregión estaban experimentando un vigoroso crecimiento, con una alta tasa de formación de capital, financiada por el ahorro interno. En cambio, hay

5. Persaud (2003) argumenta que la gestión moderna del riesgo por parte de las instituciones inversionistas (como fondos y bancos), sobre la base de valores en riesgo (*value-at-risk*) medidos diariamente, con límites diarios establecidos para los beneficios en riesgo, funciona en forma procíclica en los períodos de auge y caída. Este carácter procíclico es reforzado por la tendencia hacia la homogeneización de los agentes acreedores.

**Cuadro 5.1**
AMÉRICA LATINA Y ASIA DEL ESTE: PRECIOS DE ACCIONES, 1990-2002
(Índices, julio de 1997 = 100)

| | Dic-90 | Sep-92 | Sep-94 | Mar-95 | Jul-97 | Ago-98 | Mar-00 | Sep-01 | Mar-02 | Jun-02 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **A. América Latina (7)** | 21,7 | 44,6 | 92,5 | 52,3 | 100,0 | 47,2 | 88,3 | 54,8 | 71,8 | 60,8 |
| Argentina | 13,4 | 46,9 | 78,2 | 53,5 | 100,0 | 53,4 | 90,3 | 37,8 | 23,5 | 13,5 |
| Brasil | 8,0 | 22,1 | 71,8 | 42,8 | 100,0 | 44,4 | 76,9 | 39,0 | 54,6 | 44,6 |
| Chile | 24,5 | 51,4 | 93,1 | 89,4 | 100,0 | 44,4 | 78,4 | 54,2 | 61,8 | 56,4 |
| Colombia | 16,6 | 65,0 | 113,1 | 96,3 | 100,0 | 49,9 | 41,2 | 29,0 | 31,2 | 33,3 |
| México | 38,6 | 72,7 | 132,1 | 45,9 | 100,0 | 49,7 | 118,5 | 83,3 | 116,2 | 98,7 |
| Perú | n.a. | n.a. | 72,9 | 56,4 | 100,0 | 57,3 | 67,7 | 54,1 | 60,2 | 57,6 |
| Venezuela | 84,9 | 82,8 | 50,8 | 37,9 | 100,0 | 26,2 | 36,2 | 46,3 | 31,7 | 27,3 |
| **B. Asia del Este (6)** | n.a. | 49,9 | 110,0 | 97,9 | 100,0 | 37,0 | 107,9 | 45,1 | 77,0 | 73,9 |
| Corea | n.a. | 87,6 | 187,2 | 161,9 | 100,0 | 30,2 | 120,1 | 54,9 | 109,6 | 111,9 |
| Filipinas | n.a. | 67,1 | 134,6 | 108,6 | 100,0 | 30,4 | 47,9 | 25,5 | 30,9 | 27,7 |
| Indonesia | n.a. | 53,7 | 84,2 | 71,6 | 100,0 | 11,1 | 27,6 | 13,7 | 17,3 | 22,0 |
| Malasia | n.a. | 63,7 | 119,0 | 103,5 | 100,0 | 16,8 | 61,3 | 35,6 | 46,1 | 47,3 |
| Tailandia | n.a. | 133,9 | 279,8 | 236,3 | 100,0 | 19,0 | 48,0 | 25,2 | 36,1 | 42,2 |
| Taiwán | n.a. | 37,1 | 80,9 | 73,5 | 100,0 | 47,6 | 99,1 | 31,6 | 55,5 | 48,8 |

**Fuente:** Basado en ifc/Standard & Poor's, *Emerging Stock Market Review*, varios números. Los promedios del Este asiático y de América Latina fueron ponderados por el volumen de transacciones. Los valores corresponden al fin de cada período, expresados en dólares corrientes de EE.UU.; se excluyen los dividendos distribuidos. Las fechas seleccionadas corresponden a máximos y mínimos para el promedio de América Latina.

varias similitudes que interesa destacar. Cuando Asia oriental abrió sus cuentas de capitales a principios de los años noventa, la oferta internacional de fondos estaba en auge; además, las acciones resultaban baratas (exhibían un bajo cuociente precio/utilidad) en comparación con los países ricos en capital, y el endeudamiento externo de sus economías era extremadamente reducido.

El resultado natural para cualquier economía emergente que abre abruptamente su cuenta de capitales debería ser similar al registrado en América Latina. En efecto, dado que la rentabilidad tenderá a ser mayor en los sectores productivos de las economías emergentes (que se caracterizan por la escasez de capital, en contraste con los mercados maduros en los que hay abundancia de capital productivo), habrá espacio para flujos de capital altamente rentables desde las economías desarrolladas hacia ellas. El resultado previsto, de hecho, también se registró en el caso de Asia oriental, cuyos valores bursátiles se duplicaron entre 1992 y 1994, durante el período de apertura financiera de varias economías de esa subregión.

En lo que se refiere a las tasas internas de interés, sobre todo en los países latinoamericanos, al inicio de cada episodio tendieron a ser altas, reflejando la restricción externa dominante (RED) que afectaba a diversos países en los períodos de escasez de entrada de capitales, las políticas monetarias restrictivas vigentes y el sesgo cortoplacista que caracterizó las reformas financieras aplicadas en América Latina (Ffrench-Davis, 1999, cap. V). Por último, en una lista no exhaustiva, la mayor oferta de

financiamiento externo en los años noventa se tradujo en un proceso de apreciación del tipo de cambio en la mayoría de los países latinoamericanos, así como, de manera más moderada, en Asia oriental; la expectativa de una mayor apreciación estimuló, a su vez, la afluencia de capitales adicionales ingresados por los agentes financieros que operaban con horizontes de vencimiento dentro de los límites de la apreciación esperada de la moneda nacional.

El incremento del volumen de financiamiento externo disponible en tres episodios (1977-81; 1991-94 y 1995-97), generó a su vez una demanda creciente por acceder a él, alimentada por políticas internas procíclicas (a menudo pasivas). Los países receptores que adoptaban oficialmente tales políticas procíclicas, o que asumían una actitud pasiva, registraban así una creciente revaluación cambiaria, un auge del crédito interno y grandes déficit en la cuenta corriente, que se financiaban en alta proporción con flujos de capital líquido y de corto plazo. En consecuencia, tendían a volverse cada vez más vulnerables a los cambios de ánimo de sus acreedores externos. Los ejemplos más conspicuos son el de México en 1991-94 (Ros, 2001) y el de Argentina después de la crisis asiática. Dada la gran magnitud de los activos financieros colocados en la región, los acreedores se tornaron más sensibles ante cualquier "mala noticia". Esta sensibilidad aumentaba fuertemente como resultado del volumen de los pasivos netos de corto plazo (Rodrik y Velasco, 2000; Stiglitz, 2000).

En suma, la interacción entre ambas series de factores –la naturaleza de los agentes y un proceso de ajuste– explica la dinámica de los movimientos de capital financiero. Cuando los acreedores "descubren" un mercado emergente, comienzan sus operaciones sin exposición acreedora previa. Entonces generan una serie de flujos consecutivos que se acumulan y hacen aumentar rápidamente el total de sus activos en el mercado emergente. En algún momento, la sensibilidad de los acreedores ante las noticias adversas tiende a aumentar, súbita y notablemente, al percibir el incremento del volumen de sus activos financieros en el país (o región) en cuestión y el grado de dependencia del deudor de flujos adicionales; ese grado se relaciona con la magnitud del déficit en cuenta corriente, el refinanciamiento de las obligaciones que van venciendo y la cuantía de los pasivos líquidos que pueden salir del país en caso de crisis. De manera que no debiera resultar sorprendente que, después de un alza importante del precio de los activos y apreciaciones cambiarias significativas asociadas al aumento del volumen de los pasivos externos, crezca exponencialmente la probabilidad de una reversión de las expectativas sobre su evolución futura.

La acumulación de activos y el posterior cambio de signo de los flujos financieros pueden ser considerados respuestas racionales de cada operador individual, dado el horizonte de corto plazo que caracteriza a los principales agentes por el lado de la oferta. Esto se explica por el hecho de que los inversionistas con horizontes cortos no se preocupan del mejoramiento o empeoramiento de los indicadores fundamentales de largo plazo mientras continúan ingresando capitales. Lo que les importa prin-

cipalmente es que los indicadores cruciales desde su punto de vista –bienes raíces, precios de bonos y acciones, y tipos de cambio– sigan rindiéndoles utilidades en el corto plazo y, obviamente, que la liquidez de los mercados les permita retirarse oportunamente; siendo así, continuarán invirtiendo su dinero hasta que un vuelco en la coyuntura parezca inminente. De este modo, para los operadores financieros más influyentes, las variables que más importan no se relacionan con los indicadores fundamentales de largo plazo, sino con la utilidad inmediata. Así se explica que puedan cambiar radicalmente de opinión, de un día para otro, sobre la situación económica de un país cuyos parámetros fundamentales, salvo por su liquidez en moneda extranjera, permanecen casi inalterados durante la transición de un sobreoptimismo a un sobrepesimismo.

Naturalmente, cuando los mercados de deudores se han ajustado "lo suficiente" a la baja, tiende a producirse el proceso inverso, que puede prolongarse, como ocurrió en 1991-94 y 1995-97, o ser breve, como en 1999-2000[6].

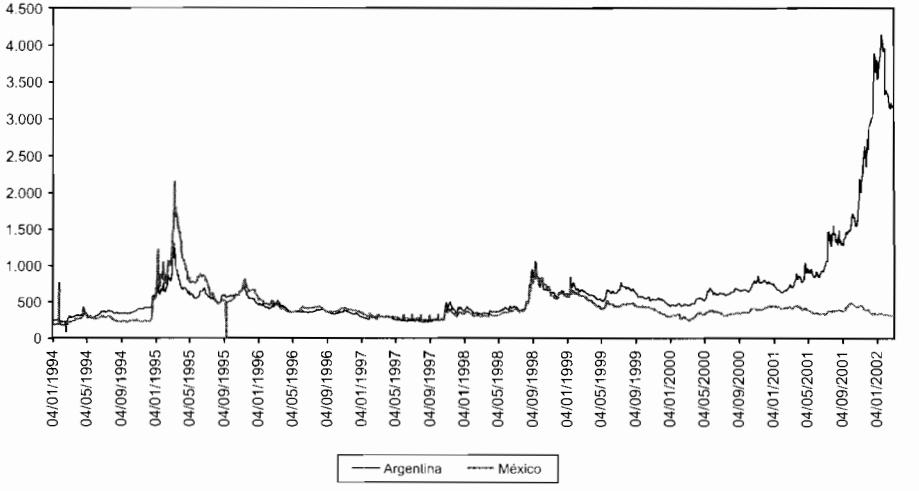
No es casualidad que, durante los tres períodos de auge más significativos del último cuarto de siglo, siguieran cayendo los márgenes de intermediación (*spreads*) de los préstamos, mientras que el volumen de los pasivos externos subía rápidamente: durante cinco a seis años en el decenio de 1970; cuatro años antes de la crisis mexicana, y un par de años después de ese evento (*véase* el gráfico 5.1). Esto implica, durante la etapa expansiva del ciclo, la existencia de una especie de curva de oferta de mediano plazo de inclinación negativa, lo que ciertamente tiende a ser una característica altamente desestabilizadora. En este sentido, es interesante observar el paralelo evidente entre los márgenes de México (hoy alabado por ser un buen reformador en los años noventa) y los de Argentina (actualmente considerado un país no reformador en esa misma década) (*véase* el gráfico 5.2). Aparentemente, los acreedores no percibieron una diferencia significativa entre esas dos economías hasta 1999.

Un hecho particularmente pertinente es que, como se argumenta en Ffrench-Davis (1999), los agentes económicos especializados en la asignación de fondos financieros (que llamaremos microfinanzas, en oposición a macrofinanzas), que podrán ser muy competentes en su labor específica, pero operan con horizontes cortos "por entrenamiento e incentivos", han llegado a determinar la coyuntura macroeconómica y el diseño de las políticas en las economías emergentes. No es raro que esto se traduzca en desequilibrios macroeconómicos insostenibles y macroprecios "erróneos" o desalineados. En el gráfico 5.3 puede observarse una notable inestabilidad del crecimiento del PIB para América Latina en su conjunto; obviamente, las cifras para cada uno de los países tienden a ser aún más inestables. Según los datos, los

6. Las economías emergentes presentaban aún vulnerabilidades significativas cuando reaparecieron las señales negativas en la economía mundial, incluido el ajuste recesivo en los Estados Unidos.

**Gráfico 5.1**
AMÉRICA LATINA: COSTO Y MADUREZ DE LAS EMISIONES DE BONOS, 1992-2002
(porcentaje y años)

**Gráfico 5.2**
ARGENTINA Y MÉXICO: RIESGO PAÍS, 1994-2002
(puntos básicos)



cambios en el PIB fueron liderados por los vaivenes de la demanda agregada. Los cambios de la demanda agregada fueron más intensos en el gasto privado, asociados a la evolución de las entradas netas de capital (Marfán, 2003).

La inestabilidad macroeconómica real resultante genera un entorno negativo para la inversión productiva. Se trata de una variable poderosa, a la que pueden atribuirse los magros logros de la inversión en los años noventa, cuando superaron por menos de un punto porcentual del PIB el promedio de los años ochenta (19%), pero permanecieron cinco puntos por debajo de la cifra correspondiente a los años setenta (*véase* el gráfico 5.4). Ésta es una variable significativa en la explicación de por qué el crecimiento del PIB fue de 5.6% en la década de 1970 y de apenas 2,4% en el período 1990-2002 (*véase* el cuadro 5.2).

**Cuadro 5.2**
AMÉRICA LATINA Y ASIA ORIENTAL: PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1971-2002
(tasas de crecimiento anual, %)

**A. América Latina**

| | 1971-80 | 1981-89 | 1990 | 1991-94 | 1995 | 1996-97 | 1998-2002[a] | 1990-2002[a] |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **América Latina (19)** | **5,6** | **1,3** | **–0,6** | **4,1** | **1,1** | **4,5** | **1,2** | **2,4** |
| Argentina | 2,8 | –0,7 | –2,0 | 8,0 | –2,9 | 6,7 | –3,3 | 1,7 |
| Brasil | 8,6 | 2,3 | –4,6 | 2,8 | 4,2 | 2,8 | 1,7 | 1,9 |
| Chile | 2,5 | 3,0 | 3,3 | 7,5 | 9,0 | 6,8 | 2,3 | 5,2 |
| Colombia | 5,4 | 3,7 | 3,2 | 3,9 | 4,9 | 2,6 | 0,4 | 2,4 |
| México | 6,7 | 1,5 | 5,1 | 3,5 | –6,2 | 6,1 | 3,2 | 3,1 |
| Perú | 3,9 | –0,7 | –5,4 | 5,1 | 8,6 | 4,6 | 1,6 | 3,0 |
| Venezuela | 1,8 | –1,5 | 5,5 | 3,2 | 5,9 | 3,4 | –1,2 | 1,9 |

**Fuente:** Cepal, cifras originales expresadas en dólares de 1980 para 1971-80, en dólares de 1990 para 1980-89, y en dólares de 1995 para 1989-2002[a]. Cifras provisionales.

**B. Asia oriental**

| | 1971-80 | 1981-90 | 1991-96 | 1997 | 1998 | 1999-2002 | 1990-2002[a] |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Asia oriental (6)[b]** | **8,1** | **7,0** | **7,3** | **4,6** | **–5,4** | **4,7** | **5,3** |
| Corea | 9,0 | 8,8 | 7,3 | 5,0 | –6,7 | 7,1 | 6,1 |
| Indonesia | 7,7 | 5,5 | 7,8 | 4,7 | –13,1 | 3,1 | 4,4 |
| Filipinas | 5,9 | 1,7 | 2,7 | 5,2 | –0,6 | 3,6 | 3,0 |
| Malasia | 7,8 | 5,2 | 9,5 | 7,3 | –7,4 | 4,8 | 6,5 |
| Tailandia | 7,9 | 7,9 | 8,1 | –1,4 | –10,8 | 3,5 | 4,6 |
| Taiwán | 9,3 | 8,5 | 7,0 | 6,7 | 4,6 | 3,0 | 5,4 |

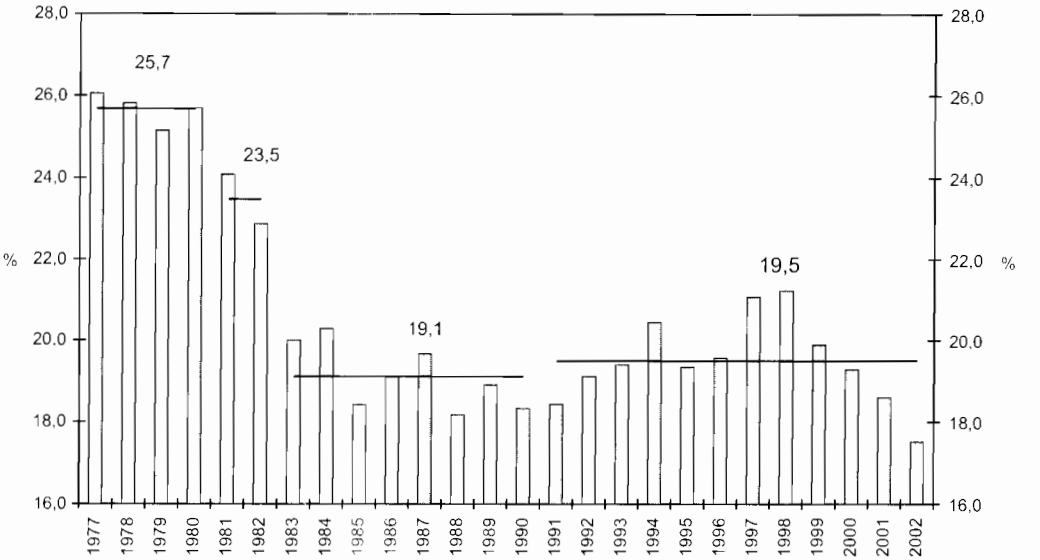
a Cifras provisionales.
b En cada período, se ponderó utilizando el PIB nominal expresado en dólares.
**Fuente:** IMF, *International Financal Statistics*, junio 2002; Asian Development Bank.

Entonces, lo que resulta "irracional", y a todas luces ineficiente desde el punto de vista de la asignación de los recursos y la productividad total de los factores, es que las autoridades, cuya misión evidentemente debiera orientarse por los objetivos de largo plazo, se entrampen con las presiones y recomendaciones de expertos en microfinanzas, lo que suele desembocar en una "exuberancia irracional" (usando la expresión de Greenspan). De ahí que, en el ciclo siguiente, sea necesario que las autoridades macroeconómicas asuman su responsabilidad, que es la de hacer prevalecer las variables fundamentales (déficit externo sostenible; volumen moderado de pasivos externos, con una baja proporción de fondos líquidos o de corto plazo; atracción de ahorro interno; apreciación limitada del tipo de cambio real), para lograr equilibrios macroeconómicos que sean sostenibles, y también funcionales para el crecimiento económico de largo plazo. Para eso deben evitar internarse en las zonas de vulnerabilidad durante los ciclos económicos de bonanza de capitales. Cuando se entra en estas zonas, en el período de escasez que sigue es imposible aplicar oportunamente las tan necesarias políticas anticíclicas, como se analiza en la sección siguiente.

**Gráfico 5.3**
AMÉRICA LATINA (20): PIB Y DEMANDA AGREGADA, 1990-2001
(tasas de crecimiento anual, %)

**Fuente:** Cepal, sobre la base de cifras oficiales para 20 países. Cálculos sobre datos en dólares constantes de 1995.

**Gráfico 5.4**
AMÉRICA LATINA: INVERSIÓN BRUTA FIJA, 1977-2002
(% del PIB)




**Fuente:** Cepal, sobre la base de datos oficiales para 19 países. Datos escalados a precios de 1995. Datos preliminares para 2002.

## 2. LAS POLÍTICAS NACIONALES Y UNA MACROECONOMÍA PARA EL CRECIMIENTO

En el último cuarto de siglo, la relación entre los flujos de capitales y la actividad económica interna ha sido una característica sobresaliente de las economías de mercado emergentes. Este hecho destaca el papel fundamental que desempeña el mecanismo por el cual se transmiten al mundo en desarrollo los ciclos de auge y escasez generados en los mercados de capitales internacionales y las vulnerabilidades que ellos producen. Los altos costos que implican tales ciclos en las economías emergentes se relacionan, pues, con los fuertes vínculos que existen entre los mercados de capitales internos e internacionales. Ello significa que un objetivo esencial de las políticas macroeconómicas es lograr los beneficios del ahorro externo, pero reduciendo la intensidad de los ciclos de la cuenta de capitales y sus efectos negativos sobre las variables sociales y económicas internas.

Los ciclos de la cuenta de capitales se asocian al doble fenómeno de la volatilidad y el contagio, tanto en las fases expansivas como en las contractivas. Los grandes vaivenes de las expectativas, habitualmente reforzados por su consiguiente reflejo en las calificaciones de riesgo, producen bruscos cambios procíclicos en la disponi-

bilidad de financiamiento, los vencimientos y los márgenes (*véase* el gráfico 5.1)[7]. Como ya se señaló, son las fluctuaciones de mediano plazo, más que la volatilidad de muy corto plazo, las que suponen mayor perjuicio; en otros términos, cuando varios años de abundante financiamiento (como entre 1991 y 1994 y de mediados de 1995 a 1997) son seguidos por varios años de escasez (1998-2002, con una breve expansión cerca de 2000).

Aquí interesa concentrarse, brevemente, en tres temas: la regulación de los movimientos de capitales, la política cambiaria y la política fiscal.

## a. La regulación de la cuenta de capitales

Las regulaciones de la cuenta de capitales pueden cumplir una eficaz función como herramienta macroeconómica prudencial, al aplicarse sobre la fuente directa de los ciclos de auge y contracción, cuando éstos se originan en flujos de capital inestables. Si se aplican efectivamente, ofrecen un margen de maniobra durante los períodos de euforia financiera al viabilizar la adopción de una política monetaria contractiva, que ayude a suavizar el gasto agregado y disminuya la presión hacia la apreciación cambiaria. También contribuyen a reducir o eliminar los habituales costos cuasifiscales de la esterilización de los efectos monetarios de la acumulación de reservas. Lo que resulta extremadamente pertinente es que en el otro extremo del ciclo, el de restricciones externas dominantes, estas políticas preventivas o prudenciales pueden abrir un espacio para aplicar políticas fiscales y monetarias expansivas. Ocampo (2003) destaca, además, que las regulaciones de la cuenta de capitales también sirven como una política de pasivos. El mercado premia las estructuras de deuda externa saneadas, dado que, en épocas de incertidumbre, responde a los requerimientos de financiamiento bruto, lo que significa que el refinanciamiento de las obligaciones de corto plazo no es neutral desde el punto de vista financiero. Ello indica que en la gestión de la política económica durante los períodos de auge se debiera procurar mejorar las estructuras de madurez de los pasivos tanto del sector público como del privado.

Las experiencias innovadoras de la década de 1990 en materia de regulaciones de los ingresos de capitales financieros líquidos y de corto plazo, basadas en mecanismos de mercado, muestran que éstas constituyen instrumentos eficaces, tanto en cuanto a mejorar los perfiles de la deuda como a facilitar la adopción de políticas macro-

7. Los mercados han mejorado en lo que a estabilidad se refiere a raíz de la introducción de cláusulas anticíclicas de ajuste en los préstamos; por ejemplo, la vinculación a precios de exportación (*véase* Budnevich, 2003) y las cláusulas de acción colectiva en la emisión de bonos (*véanse* Griffith-Jones, 2001; Williamson, 2003). Por otra parte, las agencias calificadoras de riesgo continúan comportándose de manera procíclica y más bien siguen las tendencias de los mercados financieros, en lugar de iniciarlas (*véase* Reisen, 2003).

económicas anticíclicas. Las principales ventajas del uso de un instrumento basado en el precio (o costo) aplicado a la entrada de capitales –cuyos pioneros fueron Chile y Colombia– son su simplicidad y su naturaleza más bien no discrecional. Los sistemas de tipo más cuantitativo aplicados en Malasia a los egresos de capitales han demostrado tener efectos macroeconómicos de corto plazo más fuertes (Ocampo, 2003)[8]. Los controles cambiarios tradicionales, como los que existen en la China y la India (por ejemplo, prohibiciones respecto de los préstamos financieros de corto plazo) pueden ser más recomendables si el objetivo de la política macroeconómica es reducir considerablemente la sensibilidad macroeconómica interna a los flujos de capitales internacionales.

En la literatura y la acción económicas tiene una fuerte presencia el planteamiento de que estas regulaciones de los flujos de capitales basadas en los precios, o cuantitativas, se tornan innecesarias si impera una estricta regulación y supervisión prudencial de las instituciones financieras nacionales. Como se expone en Ffrench-Davis y Ocampo (2001), el problema principal de esta propuesta es que no toma en cuenta que una parte significativa del endeudamiento externo puede y suele ser generado por empresas no financieras (lo que constituyó un grave problema, por ejemplo, en las crisis de la República de Corea y Tailandia). En consecuencia, para que sobre la base de esa propuesta se logre la sostenibilidad de los equilibrios macroeconómicos, debe complementarse con la regulación del endeudamiento externo de esas empresas. Ésta puede incluir restricciones respecto del tipo de empresas autorizadas para endeudarse en el extranjero y de las condiciones de las deudas que pueden contraer, así como disposiciones tributarias que aumenten el costo del endeudamiento directo en el exterior en los períodos de auge. Las regulaciones generales de la cuenta de capitales, que inciden en el costo de los pasivos externos de agentes financieros y no financieros, pueden ser una alternativa superior y mucho más simple de administrar.

Es evidente que la regulación y la supervisión prudencial de los sistemas financieros nacionales son necesarias en aras de la transparencia, la honestidad y la eficiencia microeconómica. Ha habido muchos casos de liberalización de las finanzas nacionales en que los resultados han sido deficientes, debido a la falta de un fortalecimiento previo de la regulación y supervisión. En los años noventa, curiosamente, pareciera que a los responsables de diseñar las reformas financieras en América Latina se les había borrado de la memoria el recuerdo de la grave crisis bancaria por la que atravesó Chile en 1983, que le costó al Estado un tercio de un PIB anual; de hecho, la mayoría de los errores más graves se repitió en otros países en los noventa.

---

8. *Véanse*, por ejemplo, Agosin y Ffrench-Davis (2001), Ffrench-Davis (2003b, cap. IX) y Le Fort y Lehmann (2000) sobre Chile, y Kaplan y Rodrik (2001) sobre Malasia.

Los típicos resultados fueron los auges del crédito, los descalces en la estructura de vencimientos y en las monedas, para finalmente desembocar en crisis bancarias, asociadas a graves deterioros del entorno macroeconómico. Como se observa en el paradigmático caso de Chile (pero también, posteriormente, en México, Asia oriental y Argentina), los errores de los propios actores nacionales podrían haber abierto camino a esas crisis; si a ellos se suman los impactos externos, la situación se torna mucho más grave (Ffrench-Davis, 1999, cap. VI). Las medidas de rescate de los gobiernos tendieron a seguir un patrón estándar. En primera instancia, esto implicó la compra de carteras vencidas, la recapitalizacion de los bancos, y liquidaciones y fusiones, en las que habitualmente hubo participación de instituciones extranjeras[9].

Entonces, como lo resume Ocampo (2003), en la regulación y supervisión prudencial del sistema financiero se deberían tomar en cuenta no sólo los riesgos microeconómicos, sino también, y especialmente, los macroeconómicos asociados a los ciclos de auge y escasez. En particular, sería preciso introducir instrumentos anticíclicos, con una combinación de: i) disposiciones que se anticipen a riesgos latentes, sobre la base de los riesgos crediticios que se prevén en todo el ciclo económico; ii) disposiciones prudenciales anticíclicas discrecionales, decretadas por la autoridad sobre la base de criterios objetivos (por ejemplo, la tasa de crecimiento del crédito en comparación con el PIB); iii) regulación anticíclica de los precios aplicados a los activos dados en garantía, y iv) requerimientos de adecuación del capital de los intermediarios financieros, centrados en criterios de solvencia de largo plazo más que en el desempeño cíclico.

## b. El régimen cambiario

El régimen cambiario se ha convertido en una variable mucho más gravitante en las economías emergentes, tanto en el comercio como en las finanzas. Está sujeto a dos demandas en conflicto, que reflejan los grados de libertad más restringidos de que disponen las autoridades, en un mundo con instrumentos de política menos eficaces (Cepal, 2000). La primera demanda proviene del comercio: con el desmantelamiento de las políticas comerciales tradicionales, el tipo de cambio real pasó a ser el determinante clave de la competitividad internacional y una variable crucial para la asignación eficiente de recursos a bienes transables. La segunda se origina en la cuenta de capitales. Los ciclos de auge y caída en los mercados financieros internacionales

9. Se han concretado cuantiosas adquisiciones en la actividad bancaria de las economías emergentes, sobre todo en Europa central y América Latina. En Argentina, por ejemplo, en 2000 la mitad de los activos bancarios pertenecían a bancos controlados en el extranjero (Hawkins, 2003). El argumento convencional de que la presencia local de los bancos extranjeros ayudaría a las economías emergentes a hacer frente a las perturbaciones financieras aparentemente no se aplicó en el caso de Argentina.

crean una necesidad de variables macroeconómicas flexibles que puedan absorber, a corto plazo, los impactos positivos y negativos que se generan durante el ciclo. Dada la reducida eficacia de los instrumentos de política tradicionales, particularmente la política monetaria, el tipo de cambio puede desempeñar un papel esencial como amortiguador de los impactos. Este objetivo no es fácil de conciliar con los objetivos comerciales de la política cambiaria.

La importancia de esta demanda dual es ignorada cuando se recomienda limitar las alternativas a los dos regímenes cambiarios extremos: el tipo de cambio totalmente flexible o un régimen de caja de conversión (o la dolarización abierta). Los regímenes intermedios, de flexibilidad administrada del tipo de cambio –como las paridades y bandas móviles, y la flotación sucia– representan un intento serio por conciliar estas demandas en conflicto (Ffrench-Davis y Ocampo, 2001; Ocampo, 2002b; Williamson, 2000).

Los regímenes cambiarios completamente rígidos tienden a amplificar los impactos externos porque imponen exigencias demasiado fuertes y poco realistas para la flexibilidad interna, en particular la de precios y salarios, frente a los impactos negativos. Los regímenes de cajas de conversión ciertamente implican mecanismos automáticos que imparten disciplina fiscal y monetaria, pero reducen radicalmente el espacio de maniobra para las políticas de estabilización monetaria, crediticia y fiscal, todas necesarias, tanto para prevenir las crisis como para promover la recuperación ante un clima de poscrisis. Son esenciales para lograr un equilibrio macroeconómico real sostenible. En esta forma, la convertibilidad permite la transmisión interna de las perturbaciones externas y genera movimientos pendulares de la actividad económica y de los precios de los activos, que se reflejan en una creciente vulnerabilidad financiera interna. Se observa un efecto multiplicador cuando los agentes consideran que una perturbación externa es suficientemente fuerte como para inducir a las autoridades a modificar la política cambiaria; esto es especialmente cierto cuando el tipo de cambio parece ser un precio desalineado, demasiado apreciado (Ffrench-Davis y Larraín, 2003).

Pese a las desventajas de la familia de las paridades nominales, hay casos en que pueden funcionar con eficiencia. La caja de conversión en Argentina, ayudada por la oleada de capitales que ingresó a los países de América Latina desde principios de los años noventa, logró en gran medida detener la hiperinflación, que en 1991 era evidentemente el problema más perjudicial de esa economía. El error más grave fue no aprovechar la oportunidad de flexibilizar el tipo de cambio que se abrió en 1992 o 1993, cuando la inflación y el presupuesto estaban controlados, los capitales ingresaban en abundancia y los márgenes de las economías emergentes, explícitamente incluida Argentina, estaban bajando.

Por otro lado, la característica volatilidad de los regímenes cambiarios de libre flotación no constituye un problema cuando las fluctuaciones de los mercados son

de corta duración; es fácilmente solucionable con instrumentos financieros derivados (Dodd, 2003). Sin embargo, las fluctuaciones llegan a ser un problema serio cuando las ondas son más largas y forman parte de un proceso duradero, como las que han caracterizado el acceso de las economías emergentes a los mercados de capitales en las últimas décadas. En este caso, la evolución de ese macroprecio tiende a generar efectos perversos en la asignación de recursos, en la formación de capital irreversible y en su composición de transables y no transables. Más aún, las políticas monetarias anticíclicas, bajo regímenes cambiarios de libre flotación y con cuentas de capital abiertas, aumentan las fluctuaciones cíclicas del tipo de cambio, con sus consiguientes efectos riqueza e ingreso.

La capacidad de un régimen de tipo de cambio flexible para suavizar los efectos de los ciclos de auge y caída, originados externamente, depende así de la capacidad para administrar eficientemente una política monetaria y crediticia anticíclica sin promover movimientos procíclicos del tipo de cambio. Esto es posible sólo con regímenes cambiarios de tipo intermedio y regulación de la cuenta de capitales. Un ejemplo claro fue el de Chile en la primera mitad de la década de 1990 (Ffrench-Davis, 2003, cap. X; Le Fort y Lehmann, 2000).

En muchos casos, el régimen de bandas no presentó un buen comportamiento durante la crisis asiática, debido a fallas en su manejo. El enorme incremento de los flujos de capital que ingresaron a las economías emergentes entre 1990 y 1997, de hecho, ejerció una fuerte presión revaluatoria en el mercado cambiario. La respuesta de la autoridad, que optó por ampliar el tamaño de la banda o apreciarla, indujo una pérdida de credibilidad. Posteriormente, ya con un tipo demasiado apreciado, resultó difícil adaptar las bandas al abrupto cambio provocado por la crisis asiática, cuando súbitamente se interrumpió el ingreso de capitales. Estos hechos agravaron el mal manejo de las bandas y, por ende, causaron una mayor pérdida de credibilidad.

El principal beneficio de la flexibilidad administrada, incluidas las bandas, se aprecia en épocas en que no hay perturbaciones violentas. En ese caso, las bandas propician una mayor estabilidad cambiaria, manteniendo la capacidad de absorber parcialmente los efectos de impactos moderados. En consecuencia, el tipo de cambio cumple más eficientemente su función asignadora entre transables y no transables.

Por cierto, los regímenes intermedios también pueden implicar costos y limitaciones (Ocampo, 2002b; Williamson, 2000). Primero, todos ellos están sujetos a presiones especulativas si no logran la confianza del mercado, y resulta muy alto el costo de defender el tipo de cambio de estas presiones en tales coyunturas. Segundo, la acumulación de reservas esterilizadas durante largos períodos de auge puede llegar a ser financieramente costosa. Por último, la regulación de la cuenta de capitales, necesaria para administrar eficientemente los regímenes intermedios, es sólo parcialmente eficaz. No obstante, a pesar de todo, los regímenes intermedios ofrecen una alternativa sensata a una costosa volatilidad.

Ffrench-Davis y Larraín (2003), en su examen de las experiencias de Argentina, Chile y México, demuestran que una política puede resultar adecuada en un cierto entorno macroeconómico, pero no así en otro. En este sentido, un elemento crucial que se debe tener en cuenta al adoptar una política determinada son los costos que supone cambiarse a una política distinta en diferentes circunstancias.

Los regímenes de paridad fija, que inspiran confianza, pueden ser útiles cuando una crisis, con hiperinflación, ha tocado fondo y los capitales externos ingresan en abundancia. Los regímenes flotantes sirven cuando la situación financiera es difícil y las autoridades tienen dudas respecto del nivel del tipo real o la naturaleza del impacto que están sufriendo; la flotación les permite proteger su reputación de los riesgos de defender un tipo de cambio real desalineado.

Por último, las bandas contribuyen a la estabilidad del tipo de cambio real y ésta, a su vez, ejerce un efecto positivo sobre la calidad de las exportaciones y el crecimiento (Cepal, 1998a, cap. IV). Pero las bandas se debilitan ante una perturbación fuerte y si las autoridades no hubieran logrado evitar las zonas de vulnerabilidad durante el auge previo. En ese caso, abren paso a la especulación, provocando gran inestabilidad financiera, a la que se puede hacer frente, de manera más eficaz, mediante el paso temporal a un tipo totalmente flexible.

Las propuestas extremas no tienen consecuencias simétricas. Con los auges de capitales, la cuenta corriente se deteriora, los precios de los activos aumentan y el tipo de cambio sufre una apreciación real. Según cuál sea la política cambiaria adoptada, se obtendrán distintas combinaciones de estos tres elementos. Con la paridad fija, las entradas de capitales crean un auge de la demanda y aumentan los precios de los activos, probablemente con un desplazamiento del ahorro interno y un deterioro del balance externo. Con regímenes flotantes, se registrará una apreciación nominal, acelerando así el proceso de apreciación real respecto del régimen de paridad fija (y con ello será potencialmente más perjudicial). Los regímenes fijos tienden a funcionar mejor en la fase ascendente del ciclo, pero una vez pasado el punto de inflexión, la flotación es mejor para lograr el cambio requerido en la composición del gasto. Sin embargo, en este tipo de ciclo existe la posibilidad de alcanzar equilibrios múltiples, sobre la base de profecías autocumplidas: las expectativas de mayores ingresos (egresos) de capital pueden apreciar (depreciar) más una moneda ya apreciada (depreciada).

Las grandes desviaciones respecto del equilibrio del tipo de cambio real cuestan caro. Los bancos centrales debieran preocuparse tanto del nivel como de la estabilidad cambiaria. En este plano, pese a lo que ha ocurrido desde la crisis asiática, la flexibilidad administrada, con bandas o sin ellas, aún es una opción que los formuladores de política deben tener en cuenta. Es preciso ser cautelosos con la liberalización generalizada de la cuenta de capitales, ya que la tendencia del comportamiento de los flujos puede no ser coherente con la estabilidad macroeconómica,

sobre todo en términos de la estabilidad cambiaria y la actividad económica. A este respecto, las autoridades deben aplicar conjuntos de políticas flexibles, en lugar de rígidas herramientas aisladas.

### c. La política fiscal

La política fiscal, que debiera formar parte de dicho conjunto, persigue dos objetivos macroeconómicos: la sostenibilidad de las cuentas públicas y la regulación de la demanda agregada (Budnevich, 2003; Tapia, 2003). Es evidente que en las economías emergentes los esfuerzos en materia de políticas han tendido a concentrarse en el primer objetivo, y han dejado la función estabilizadora a la política monetaria.

Dada la vulnerabilidad de las economías emergentes a los ciclos recesivos mundiales, recurrir excesivamente a la política monetaria puede dar resultados macro más pobres que los que se obtendrían con un marco más equilibrado, compuesto de una política monetaria, una política cambiaria y una política fiscal anticíclicas (así como una regulación prudencial de los flujos de capitales). El uso de la política fiscal anticíclica exige, como condición previa, tener cuentas fiscales solventes y sostenibles. Además, esta política puede cumplir un papel más activo cuando los canales de transmisión de la política monetaria hacia la brecha entre producto efectivo y potencial son débiles o muestran deficiencias significativas. Es más, si se distribuye la carga del ajuste entre las políticas fiscal, cambiaria y monetaria, es posible obtener mejores resultados macroeconómicos, que sitúen cada uno de los macroprecios más cerca de los equilibrios sostenibles.

La política fiscal ha estado en el centro del debate sobre programas de ajuste en las economías emergentes (Cepal, 1998b; Ocampo, 2002b). En Asia oriental y en América Latina, las recetas más convencionales recomiendan que, ante coyunturas recesivas que deprimen los ingresos tributarios, se equilibren los presupuestos fiscales anuales. Se trata de un comportamiento típicamente procíclico. En América Latina, la política fiscal no ha tenido un papel anticíclico. En épocas de recesión, generalmente se ha orientado a reducir el gasto para garantizar la solvencia financiera, en tanto que durante los auges, el gasto tiende a expandirse con el ciclo.

El concepto de equilibrio estructural es el principio básico de una política fiscal anticíclica. El fundamento esencial es la medición del balance fiscal durante todo el ciclo económico, estimándose en cada lapso cuáles serían el ingreso y el gasto públicos en un marco de pleno empleo sostenible del capital físico y humano (pleno uso del PIB potencial). Si las fluctuaciones de los términos del intercambio son pertinentes para los ingresos fiscales –a través de las utilidades de los exportadores públicos o privados–, el poder adquisitivo del PIB potencial debería estimarse según los términos del intercambio tendenciales, así como según el ingreso público correspondiente.

Los países en desarrollo generalmente concentran su comercio internacional en la exportación de unos pocos productos básicos, sujetos a precios de mercado altamente volátiles. En particular, cuando un producto de exportación principal –como el cobre en Chile y el petróleo en Colombia, México o Venezuela– es de propiedad pública, el establecimiento de un fondo de estabilización puede contribuir a la sostenibilidad macroeconómica. Durante mucho tiempo, el Fondo Nacional del Café en Colombia ha cumplido una función macroeconómica estabilizadora muy importante. En esos fondos se guardan los ingresos públicos procedentes de esa fuente cuando sus volúmenes se sitúan por encima de la tendencia o lo "normal", a fin de financiar los gastos públicos cuando los ingresos están por debajo de este nivel.

Tarde o temprano, casi todos los precios de los productos básicos tienden a volver a su tendencia, pero a un ritmo lento, que puede tomar varios años. De manera que los fondos de estabilización deben ser de magnitud suficiente para funcionar eficazmente en el largo plazo. Por eso es recomendable iniciarlos en una coyuntura de precios altos en comparación con los precios tendenciales, a fin de que efectivamente puedan autofinanciarse en posteriores situaciones negativas en cuanto a precios.

El mismo principio de los fondos de estabilización puede aplicarse a las desviaciones de la recaudación fiscal de su nivel estructural. Se ha propuesto la aplicación de tasas tributarias flexibles como otro instrumento anticíclico. Los planteamientos al respecto tienden a concentrarse en el impuesto sobre el valor agregado (IVA). Por ejemplo, cuando el déficit externo supera un nivel "sostenible", debido al exceso de absorción interna, la recaudación por concepto del IVA excederá el nivel estructural. Ese excedente debería guardarse automáticamente en el fondo, lo que contribuiría a hacer descender la demanda agregada, acercándose al equilibrio. Una propuesta que va más allá es la de subir temporalmente la tasa del IVA en coyunturas de auges marcados, y reducirla en situaciones recesivas. Los ajustes del IVA no acarrean grandes problemas de asignación ineficiente de los recursos y se recaudan con frecuencia (mensual, habitualmente), aunque probablemente entrañan ciertos costos de transacción. Por cierto, cuando los desequilibrios se originan en inestabilidad de la cuenta de capitales, la herramienta más directa es la regulación de los flujos de fondos financieros.

## 3. IMPLICACIONES DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

Un rasgo dominante de la "nueva generación" de ciclos económicos en las economías emergentes son las violentas fluctuaciones del gasto privado y de los balances empresariales, derivadas de los ciclos de auge y caída del financiamiento externo. Los cambios de las expectativas de los intermediarios financieros cumplen un papel clave en todo el proceso, cuya influencia se ha multiplicado con la apertura de las cuentas de capitales. Grandes contagios de sobreoptimismo, seguidos de abruptos contagios de sobrepesimismo, caracterizan estos mercados.

La apertura de la cuenta de capitales puede llevar al deterioro de las variables macroeconómicas fundamentales. De esta manera, aunque la disciplina del mercado financiero puede servir de freno para las fuentes internas de inestabilidad macroeconómica, dicha apertura ciertamente ha constituido una fuente de inestabilidad de origen externo. Así, el mercado puede provocar una desviación de las variables fundamentales desde niveles antes sustentables, penetrando en las zonas de vulnerabilidad. Los operadores financieros, quizá sin quererlo, han llegado a desempeñar un papel con fuertes implicaciones macroeconómicas. Con sus comportamientos de "rebaño" han contribuido a intensificar las corrientes de financiamiento hacia los países "exitosos" durante los auges, dando lugar al rápido crecimiento de los precios de activos financieros y de bienes raíces, así como a pronunciadas revaluaciones cambiarias en los países receptores.

Las señales macroeconómicas que hemos detallado contribuyen a prolongar un proceso que, equivocadamente, parece eficiente y sostenible (ya que ofrece grandes utilidades y garantías crediticias, apoyado por altos valores bursátiles y un bajo valor de la deuda en moneda local expresada en dólares). Pero, en la realidad, se están generando burbujas especulativas, con macroprecios desalineados, que tarde o temprano tenderán a estallar. A continuación se suceden la constatación de un endeudamiento excesivo y los períodos de egresos masivos, lo que muchas veces despierta la crítica de los mismos agentes que elogiaron el desempeño económico de esas economías emergentes durante el auge. El caso de Argentina, entusiásticamente alabado hasta 1998, es un ejemplo flagrante de la falta de coherencia y de disposición para "rendir cuentas" por parte de los mercados financieros

Hay consenso amplio con respecto a que los "fundamentos macroeconómicos sanos" son una variable prioritaria para una política eficiente. Sin embargo, existe gran incomprensión sobre cómo definirlos, lograrlos y mantenerlos. La primera implicación del análisis precedente que interesa rescatar aquí es que una definición apropiada de los fundamentos macroeconómicos debería incluir, junto con una inflación baja, cuentas fiscales saneadas y exportaciones dinámicas, otras variables, como las siguientes: déficit externos y deudas netas sostenibles, inversión constante en capital humano, inversión alta y eficiente en capital físico, pasivos líquidos netos reducidos, tipo de cambio real no desalineado, atracción del ahorro interno (*crowding-in*), fuerte regulación y supervisión prudencial, y transparencia del sistema financiero.

Evidentemente, las perturbaciones externas, sean positivas o negativas, se amplificarán en el ámbito interno si las políticas cambiaria, fiscal y monetaria también son procíclicas. Reiteradamente se ha observado que en los períodos de auge las economías emergentes han penetrado en zonas de vulnerabilidad, que suponen: i) pasivos externos altos, con un fuerte componente líquido; ii) elevados déficit en la cuenta corriente; iii) apreciación del tipo de cambio, y iv) altos precios de los activos finan-

cieros y bienes raíces. Todo ello se ha producido durante auges que han desatado contagios de sobreoptimismo. La segunda implicación es que se precisa concentrar esfuerzos en las políticas de prevención de crisis, en procura de evitar, por lo menos, estos cuatro canales de ingreso en zonas de vulnerabilidad.

La realidad de los países que han atravesado por crisis graves –incluida la República de Corea, cuya recuperación fue muy vigorosa– indica que, en general, caen a un plano inferior de crecimiento del PIB. Sobre éste inciden dos efectos de mediano plazo de especial importancia: la acentuada reducción de la inversión productiva que ocurre durante la crisis afecta la evolución de la capacidad productiva potencial; y los ciclos de auge y caída tienen repercusiones regresivas en las variables sociales. El deterioro del mercado laboral (a través de la desocupación abierta, la erosión de la calidad del empleo o de los salarios reales) suele ser muy rápido, mientras que la recuperación es lenta, dolorosa e incompleta (Rodrik, 2001).

Estos problemas apuntan a una tercera implicación, referida a las prioridades en materia de políticas durante las crisis, que serían: i) ejecutar un balance fiscal estructural (que reconozca que durante la recesión los ingresos fiscales son inusualmente bajos y que, en esas circunstancias, el gasto público no debiera seguir a los impuestos en su carrera descendente, sino desempeñar, por el contrario, un papel compensador); ii) imprimir un fuerte impulso a la demanda real, con cambios decididos de política cuando la actividad interna esté claramente por debajo de su capacidad productiva; iii) contribuir a reprogramar las deudas y ayudar a resolver los descalces de monedas y de madurez; y iv) reforzar una red social que permita aprovechar la oportunidad para mejorar la productividad de los factores temporalmente subutilizados.

La cuarta implicación, que se complementa con las anteriores, es la creciente dualidad, preocupante para la democracia, que denotan los electorados a los que las autoridades deben atender y rendir cuenta. En un sistema económico en el que la complejidad y la globalización son cada vez mayores, aumenta la distancia entre los responsables de tomar las decisiones y los operadores financieros, por una parte, y los actores (empresas y trabajadores) que sufren las consecuencias, por la otra. Debido a la trayectoria que ha seguido la globalización, los expertos en intermediación financiera –un entrenamiento microeconómico– han pasado a ser un determinante clave para la evolución de los equilibrios macroeconómicos de los países. Empero, para tener un buen sistema económico es preciso premiar las mejoras de productividad más que la especulación. Es preciso esforzarse por fortalecer un sesgo en tal sentido en los organismos económicos multilaterales y en las políticas nacionales.

La integración de los mercados de capital tiene importantes repercusiones en la gobernabilidad de las políticas internas y en el cumplimiento de las promesas a los electorados democráticos de los gobiernos nacionales. De hecho, la mayoría de los líderes de los países emergentes vive un "síndrome del doble electorado" (Pietrobelli

y Zamagni, 2000): por un lado, son elegidos por los votantes de sus países, pero, por el otro, también procuran el apoyo de aquellos que "votan" por sus inversiones financieras. Los ciclos recientes de los mercados financieros revelan una notable contradicción entre ambos "electorados", en un juego de suma negativa, con los países encerrados en una trampa financiera. Para lograr un resultado positivo es preciso buscar activamente la coherencia entre el nivel y la composición de los flujos financieros y la sostenibilidad macroeconómica real.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agosin, Manuel (2001), "Corea y Taiwán en la crisis financiera asiática", en Ricardo Ffrench-Davis (comp.), *Crisis financiera en países 'exitosos'*, Santiago de Chile, McGraw-Hill.

_____ y Ricardo Ffrench-Davis (2001), "Managing Capital Inflows in Chile", en Stephany Griffith-Jones, Samuel F. Montes y Anwar Nasution (comps.), *Short-Term Capital Flows and Economic Crises,* Nueva York, Oxford University Press/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (Wider).

Akyüz, Yilmaz (1998), "The East Asian Financial Crisis: Back to the Future", en Jomo Kwame Sundaram (comp.), *Tigers in Trouble*, Londres, Zed Books.

Budnevich, Carlos (2003), "Counter-Cyclical Fiscal Policy", en Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (comps.), *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Markets*, Londres, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (Wider)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/ Palgrave/Macmillan.

Calvo, Guillermo (1998), "Varieties of Capital-Market Crises", en Guillermo Calvo y Mervyn King (comps.), *The Debt Burden and its Consequences for Monetary Policy*, Londres, Macmillan.

Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago de Chile, abril.

_____ (2001), *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional,* Bogotá, D.C., Cepal/Alfaomega.

_____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00.II.G.81.

_____ (1998a), *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, segunda edición, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/Cepal.

_____ (1998b), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, serie Libros de la Cepal, Nº 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.98.II.G.5.

Dodd, Randall (2003), "Derivatives, the Shape of International Capital Flows and the Virtues of Prudential Regulation", en Ffrench-Davis y Griffith-Jones (2003).

Ffrench-Davis, Ricardo (2003a), "Financial Crises and National Policy Issues: An Overview", en Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (comps.), *From Capital Surges*

*to Drought: Seeking Stability for Emerging Markets*, Londres, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (Wider)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Palgrave/Macmillan.

_____ (2003b), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*, tercera edición, Santiago de Chile, J.C. Sáez Ediciones.

_____ (1999), *Macroeconomía, comercio, finanzas: para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill.

_____ y Stephany Griffith-Jones (comps.) (2003), *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Markets*, Londres, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (Wider)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Palgrave/Macmillan.

_____ y Guillermo Larraín (2003), "How Optimal are the Extremes? Latin American Exchange Rate Policies During the Asian Crisis", en Ffrench-Davis y Griffith-Jones (2003).

_____ y José Antonio Ocampo (2001), "Globalización de la volatilidad financiera: desafíos para las economías emergentes", en Ricardo Ffrench-Davis (comp.), *Crisis financieras en países 'exitosos'*, Santiago de Chile, McGraw-Hill Interamericana/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

_____ y Helmut Reisen (comps.) (1998), *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, segunda edición, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/McGraw-Hill.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (2002), *Global Financial Stability Report. Market Developments and Issues*, Washington, D.C., junio.

_____ (1998), *Perspectivas de la economía mundial, 1998. Crisis financieras: características e indicadores de vulnerabilidad*, Washington, D.C., mayo.

Furman, Jason y Joseph E. Stiglitz (1998), "Economic Crises: Evidence and Insights from East Asia", *Brookings Papers on Economic Activity*, Nº 2, septiembre.

Griffith-Jones, Stephany (2001), "Una arquitectura financiera internacional para prevenir las crisis", en Ricardo Ffrench-Davis (comp.), *Crisis financieras en países 'exitosos'*, Santiago de Chile, McGraw-Hill Interamericana/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Harberger, Arnold (1985), "Lessons for Debtor-Country Managers and Policy-Makers", en Gordon W. Smith y John T. Cuddington (comps.), *International Debt and the Developing Countries*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Hawkins, John (2003), "International Bank Lending: Water Flowing Uphill?", en Ffrench-Davis y Griffith-Jones (2003).

Jomo Sundaram, Kwame (comp.) (1998), *Tigers in Trouble: Financial Governance, Liberalisation and Crises in East Asia*, Hong Kong, Hong Kong University Press.

Kaplan, Ethan y Dani Rodrik (2001), "Did The Malaysian Capital Controls Work?", *Working Paper*, Nº 8142, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), Cambridge, Massachusetts, febrero.

Krugman, Paul (2000), "Crises: The Price of Globalization?", documento presentado en el Simposio sobre economía global de integración: oportunidades y desafíos (Jackson Hole, Wyoming, 24 al 26 de agosto), Banco de la Reserva Federal de Kansas City.

_____ (1999), "Balance Sheets, the Transfer Problem, and Financial Crises", en P. Izard, A. Razin y A. Rose (comps.), *International Finance and Financial Crises*, Dordrecht, Países Bajos, Kluwer.

Le Fort, Guillermo y Sergio Lehmann (2000), "El encaje, los flujos de capitales y el gasto: una evaluación empírica", *Documento de trabajo*, Nº 64, Santiago de Chile, Banco Central de Chile, febrero.

Marfán, Manuel (2003), "Fiscal Policy Efficacy and Private Deficits: A Macroeconomic Approach", inédito.

Naciones Unidas (2002), *El Consenso de Monterrey*, Cumbre de la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo, Nueva York.

Ocampo, José Antonio (2003), "Capital Account and Counter-Cyclical Prudential Regulations in Developing Countries", en Ffrench-Davis y Griffith-Jones (2003).

_____ (2002a), "Recasting the International Financial Agenda", en John Eatwell y Lance Taylor (comps.), *International Capital Markets: Systems in Transition*, Nueva York, Oxford University Press.

_____ (2002b), "Developing Countries' Anti-Cyclical Policies in a Globalized World", en Amitava Dutt y Jaime Ros (comps.), *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honour of Lance Taylor*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar.

Persaud, Avinash (2003), "Liquidity Black Holes", en Ffrench-Davis y Griffith-Jones (2003).

Pietrobelli, Carlo y Stefano Zamagni (2000), "The Emerging Economies in the Global Financial Market: Some Concluding Remarks", en José Antonio Ocampo y otros (comps.), *Financial Globalization and the Emerging Economies,* serie Libros de la Cepal, Nº 55 (LC/G.2097-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Instituto Internacional Jacques Maritain. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.00.II.G.39.

Radelet, Steven y Jeffrey Sachs (1998), "The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects", *Brookings Papers on Economic Activity*, Nº 1, Washington, D.C.

Reisen, Helmut (2003), "Ratings Since the Asian Crisis", en Ffrench-Davis y Griffith-Jones (2003).

Rodrik, Dani (2001), "¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?", *Revista de la Cepal,* Nº 73 (LC/G.2130-P), Santiago de Chile, abril.

_____ (1998), "Who Needs Capital Account Convertibility?", en Peter Kenen (comp.), *Should the IMF Pursue Capital Account Convertibility?. Princeton Essays in International Finance*, Nº 207.

_____ y Andrés Velasco (2000), "Short-Term Capital Flows", *Annual World Bank Conference on Development Economics 1999,* Washington, D.C., Banco Mundial.

Ros, Jaime (2001), "Del auge de capitales a la crisis financiera y más allá: México en los noventa", en Ricardo Ffrench-Davis (comp.), *Crisis financieras en países 'exitosos',* Santiago de Chile, McGraw-Hill Interamericana/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Stiglitz, Joseph E. (2000), "Capital Market Liberalization, Economic Growth and Instability", *World Development*, vol. 28, Nº 6, junio.

_____ (1998), "The Role of the Financial System in Development", documento presentado en la Cuarta Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe, San Salvador, junio.

Tapia, Heriberto (2003), "Balance estructural del gobierno central de Chile: análisis y propuestas", serie *Macroeconomía del desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), por aparecer.

Unctad (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2001), *Informe sobre la inversión en el mundo, 2001. Fomentar las vinculaciones* (Unctad/WIR/(2001)), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.D.12.

Williamson, John (2003), "Proposals for Curbing the Boom-Bust Cycle in the Supply of Capital to Emerging Markets", en Ffrench-Davis y Griffith-Jones (2003).

_____ (2000), "Exchange Rate Regimes for Emerging Markets: Reviving the Intermediate Option", *Policy Analyses in International Economics*, vol. 60, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE), septiembre.

# 6. Del auge de los flujos de capital a las trampas financieras

*Roberto Frenkel**

## Introducción

En este trabajo examinamos el comportamiento de los países muy endeudados desde la perspectiva de sus relaciones con el mercado financiero internacional. En el proceso de globalización algunos países siguieron trayectorias conducentes a situaciones de integración segmentada. La persistencia de altas primas de riesgo país colocan a estas naciones en una suerte de trampa financiera, con tasas de interés elevadas y bajo crecimiento, en una situación muy vulnerable al contagio y otras fuentes de volatilidad y que impone estrechos límites a los grados de libertad de la política económica.

En este documento se sugiere que las políticas aplicadas durante el proceso de globalización financiera podrían explicar, en buena medida, las diferencias en la situación actual de los distintos mercados emergentes.

Aunque las partes más analíticas del trabajo no se refieren específicamente a América Latina, el trabajo considera las experiencias de los mercados emergentes de la región como ejemplos y basamento histórico. Hay dos razones para adoptar este enfoque. En primer lugar, los países de América Latina participaron de la globalización financiera desde su mismo comienzo, entre fines de los sesenta y principios de los setenta. En segundo lugar, los casos más importantes de alto endeudamiento acaecieron en la región.

El trabajo se divide en tres secciones. En la sección 1 se presenta el punto de partida histórico y se describen brevemente las políticas aplicadas por los países en los años noventa. En la sección 2 analizamos las relaciones entre el país y el mercado

---

* Investigador titular del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Cedes) y profesor de la Universidad de Buenos Aires. Este trabajo fue preparado para el proyecto "Manejo de la volatilidad, globalización financiera y crecimiento en economías emergentes" desarrollado por la Cepal, con el apoyo de la Fundación Ford. Fue aportado como contribución al Grupo de trabajo sobre liberalización del mercado de capitales de la Iniciativa para el Diálogo de Políticas de la Universidad de Columbia. El autor agradece la colaboración de Daniel Kampel y los comentarios de Ricardo Ffrench-Davis y otros participantes en la reunión organizada por la Iniciativa en Barcelona, los días 2 y 3 de junio de 2003.

financiero internacional y caracterizamos las trampas financieras. En la sección 3 se presentan las conclusiones.

## 1. AMÉRICA LATINA EN EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN FINANCIERA

### a. Dos ciclos de auge y colapso financiero

Los países de América Latina fueron parte del proceso de globalización financiera desde sus comienzos, entre fines de los años sesenta y principios de los setenta. La globalización financiera conlleva dos procesos complementarios. Uno es la adopción de reformas institucionales y legales que permiten el libre flujo de capitales a través de las fronteras. El otro es el incremento efectivo de los flujos de capital entre países.

La globalización de la región no fue progresiva y continua, ni en su aspecto institucional ni en el cuantitativo. El primer auge de flujos de capital hacia las economías en desarrollo tuvo un final abrupto con las crisis financieras y externas, entre 1981 y 1982. Las crisis fueron seguidas por la nacionalización de una gran proporción de las deudas del sector privado, a través de diferentes mecanismos en cada país. Se estableció a continuación un arreglo institucional por el cual la financiación externa de cada país debía negociarse simultáneamente con los acreedores internacionales y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Durante el resto de los años ochenta la región estuvo sometida a un régimen caracterizado por dos rasgos estilizados: i) el financiamiento externo estaba racionado, y ii), en general, las negociaciones con los acreedores y las agencias multilaterales imponían transferencias netas al exterior de magnitud macroeconómica significativa. En este período dejaron de aplicarse algunas de las medidas de liberalización del mercado de capitales que se habían adoptado. Esta pausa temporal de la apertura y liberalización financiera fue principalmente motivada por la necesidad de controlar las tendencias explosivas generadas por las crisis.

Hay otros aspectos de la primera etapa de la globalización regional que merecen ser subrayados. En la región se ensayaron las primeras experiencias de apertura comercial y financiera completa. Argentina, Chile y Uruguay aplicaron paquetes de políticas similares –los llamados "experimentos de liberalización del Cono Sur"– en el último cuarto de los años setenta (Frenkel, 2002). Todos ellos finalizaron en crisis financieras y cambiarias, incumplimiento del pago de la deuda y profundas recesiones. Por otro lado, las crisis de América Latina mostraron los primeros episodios de contagio regional. Por ejemplo, el financiamiento voluntario desapareció en Colombia, lo que obligó al país a una virtual renegociación de su deuda[1], pese a que sus

1. Mediante nuevos paquetes de endeudamiento en los cuales los bancos participaban en proporción a sus acreencias en el país.

indicadores de endeudamiento eran relativamente reducidos y no tenía problemas de sostenibilidad.

La región no se desvinculó del proceso de globalización en los años ochenta. Aunque resultaba prácticamente imposible conseguir financiamiento voluntario, los países de la región mantuvieron estrechas relaciones con el sistema internacional a través de la negociación del servicio de la deuda contraída previamente. Cuando varias economías regionales, sobre todo las mayores, entraron en los años noventa a un nuevo período de auge financiero, lo hicieron con la carga de una gran deuda externa, heredada de la temprana experiencia de globalización y del desastre a que ésa condujo.

La región se reinsertó en el proceso a principios de los noventa y experimentó un nuevo auge de flujos de capital que se encaminó a una interrupción brusca –*sudden stop* (Calvo, 1998)– con la crisis mexicana de 1994-1995. En esta oportunidad el período de retracción del financiamiento fue corto. Los flujos de capital se recuperaron desde 1996 con un peso mayor de la inversión extranjera directa. El comportamiento cíclico no se repitió después de la contracción detonada por las crisis asiática y rusa.

Muchos participantes vieron el primer auge de los años 1990 como la etapa inicial de un largo período de crecimiento de los flujos de capital hacia los mercados emergentes, resultado de un continuo proceso de profundización financiera a escala mundial. Ésta era la visión predominante en los organismos financieros multilaterales y en algunos gobiernos, compartida por muchos inversionistas e intermediarios financieros internacionales. Se pensaba que el sistema tendería sin interrupciones a la integración completa de los mercados emergentes en un mercado global. La posibilidad de una crisis quedó simplemente descartada, y ni siquiera se consideró que pudieran darse comportamientos de manada por parte de los inversionistas internacionales. Los analistas de mercados financieros estaban familiarizados con estos fenómenos, pero conceptos como "contagio" y *sudden stop* nacieron y fueron aplicados al mercado internacional recién después de la crisis de México.

La amplitud del primer auge de los años noventa estuvo relacionada con esta subestimación de riesgos por parte de los inversionistas, que alentó la intensidad de los flujos de capital. Fue una burbuja liderada por los activos mexicanos. La crisis de México reveló los riesgos y mostró la volatilidad de los flujos de capital, pero también expuso la posibilidad y efectividad de una intervención pública internacional de escala inédita. Los paquetes de rescate permitieron que México y otros países afectados –principalmente Argentina– cumplieran todos sus compromisos financieros. Esto sentó las bases para un nuevo auge, que se extendió hasta la crisis asiática.

Después de las crisis de Asia, Rusia y Brasil se generalizó la idea de que el proceso de integración financiera internacional seguía una trayectoria cíclica. En consecuencia, se esperaba una nueva fase de auge. Por ejemplo, ésta era la creencia de las

autoridades económicas que asumieron el Gobierno de Argentina a fines de 1999. La perspectiva optimista estaba alentada por la efectividad que habían mostrado los paquetes de rescate para evitar el impago de la deuda en la mayoría de los casos, así como por la naturaleza relativamente benigna que había tenido la crisis de Brasil.

Sin embargo, otros datos indicaban que el proceso había tomado una dirección diferente. Primero, el volumen de los flujos netos de capital no se recuperó de los bajos niveles registrados en 1998. Segundo, las primas de riesgo permanecieron sistemáticamente altas en algunos países de peso importante en el promedio de los mercados emergentes, por arriba de un piso que duplicaba las magnitudes de las primas observadas en los períodos de auge previos.

La dinámica de los precios también mostraba aspectos novedosos. Las primas de riesgo y los flujos privados de capital oscilaban al ritmo de nuevas formas de contagio. Pueden citarse los efectos del colapso de los precios de las componentes del Nasdaq y de los aumentos del precio del petróleo (por ejemplo, la prima de riesgo de México aumentó junto con el resto de las primas de los emergentes pese a ser exportador de petróleo).

La reducción de los flujos de capital y las innovaciones en su dinámica aparecieron asociadas con otros cambios de significación, que modificaron sustancialmente el contexto que había prevalecido en los años noventa. Al mismo tiempo, finalizó el largo período de crecimiento de la economía de los Estados Unidos. El colapso de la burbuja de las acciones tecnológicas provocó un importante efecto riqueza negativo. Esa burbuja había crecido en paralelo con el auge de los mercados emergentes y ambos tipos de activos representaban el nuevo conjunto de oportunidades de inversión de alto rendimiento. La retracción en la demanda de activos de los mercados emergentes resultante de las expectativas de ingresos reducidas y de las pérdidas causadas por la caída de los precios de las acciones se vio potenciada por una mayor incertidumbre.

Del lado de la oferta, los activos emitidos por los mercados emergentes regionales habían perdido el atractivo que mostraban en los primeros años de la década de los noventa. Las cuentas externas de estos países y la capacidad de pago de sus obligaciones externas fueron cambiando a lo largo de la década, en buena medida como resultado del propio proceso de globalización. La contrapartida de los flujos netos de capital es el incremento del capital extranjero y de las deudas externas privada y pública. Esto se refleja en la cuenta corriente de la balanza de pagos como un continuo crecimiento del ingreso de factores del exterior. En algunos casos relevantes, el crecimiento de la cuenta de ingresos del capital no fue contrapesado por un crecimiento de las exportaciones netas, lo cual generó déficit estructural en la cuenta corriente. Gran parte del problema que confrontan estos países proviene precisamente de esta inconsistencia entre las posiciones financiera y comercial con relación al resto del mundo.

A fines de los noventa, confrontados con una retracción en la oferta de fondos del exterior, los países muy endeudados se desesperaban por lograr la refinanciación de sus vencimientos de capital y por obtener financiamiento adicional para cubrir los déficit de cuenta corriente determinados principalmente por los servicios del capital (intereses y utilidades). En 2001, esta situación involucraba a países como Argentina y Brasil, que dan cuenta de un importante porcentaje de la deuda de América Latina y de la deuda total de los países emergentes. A fines de 2002, Argentina había entrado en moratoria unilateral y Brasil encontraba el mercado cerrado para nuevas colocaciones[2].

## b. La importancia de las políticas locales durante los períodos de auge de los flujos de capital

En contraste con Argentina y Brasil, otras economías emergentes latinoamericanas muestran posiciones más robustas. Las diferencias en su posición actual se deben principalmente a las distintas trayectorias de integración internacional seguidas por los países en los años noventa. En este punto queremos subrayar el papel que tuvieron las políticas locales aplicadas durante dicha década.

En el análisis comparado de las experiencias se encuentran diferencias significativas, tanto en las características de las medidas de liberalización de la cuenta de capital como en el volumen y la composición de los flujos de capital. Aunque fueron participantes del mismo proceso de globalización, los países siguieron diferentes trayectorias de integración comercial y financiera.

Las trayectorias que condujeron a situaciones de alto endeudamiento y mayor vulnerabilidad se caracterizan por una desregulación completa de la cuenta de capital, tipos de cambio fijo o cuasi fijo y un papel pasivo de la política monetaria. Los ejemplos de estas trayectorias son: Argentina a lo largo de todos los años noventa, Brasil en el período 1994-1998 y México hasta 1995.

Del otro lado, en las trayectorias que dieron lugar a las situaciones más robustas se encuentra algún grado de regulación de la cuenta de capital, coordinada con políticas monetarias y cambiarias más activas. Chile y Colombia en la primera mitad de los años noventa son ejemplos de este tipo de trayectoria[3].

---

2. En abril de 2003 se reabrió el mercado para la colocación de bonos brasileños. El gobierno colocó mil millones de dólares de nueva deuda a una tasa de 10,7%.

3. Las diferencias en las estrategias de política están relacionadas con las diferentes prioridades que imponían las situaciones macroeconómicas a finales de los años ochenta. Argentina, Brasil y México debían controlar la inflación y recuperar el crecimiento, después de un prolongado período de alta inflación y estancamiento. En cambio, en Chile y Colombia la inflación estaba bajo control y ambas economías venían creciendo a tasas relativamente altas (Damill y otros, 1993; Frenkel, 1995).

Las decisiones con relación a la cuenta de capital –esto es, la existencia de regulaciones o la desregulación completa– no fueron en ningún caso medidas aisladas, sino aspectos complementarios de distintas estrategias de política. En los casos en los cuales se aplicaron regulaciones, éstas apuntaban a permitir o reforzar políticas monetarias y cambiarias enfocadas en el crecimiento y la estabilidad de precios sin perder de vista el tipo de cambio real. Chile y Colombia adoptaron inicialmente políticas cambiarias de bandas móviles, procuraron regular los flujos de capital mediante la imposición de cuasitributos diferenciados por tipo de flujo –que implicaban la necesidad de preservar algún control del mercado de cambios– y aplicaron políticas de esterilización. Por otro lado, en los casos en los cuales la cuenta de capital fue totalmente desregulada, la política económica estaba orientada a la integración completa con el sistema financiero internacional y los flujos de capital constituían un componente esencial de esas políticas.

Chile y Colombia, por un lado, y Argentina y Brasil, por el otro, son ejemplos de trayectorias diferentes de integración correlacionadas con diferentes estrategias de política. La experiencia de México en los años noventa comprende ambos tipos de trayectoria: en la primera mitad de los noventa se ubica, sin duda, en el segundo grupo, tanto con relación con las políticas como respecto al comportamiento de la economía; en cambio, en la segunda mitad de los noventa el país siguió una trayectoria diferente, con tasas de crecimiento relativamente altas y un importante incremento de las exportaciones de manufacturas, que condujeron a la economía a una posición comparativamente más robusta al final de la década. Podríamos agrupar la experiencia de México en la segunda mitad de los noventa con los casos de Chile y Colombia, mientras que en la primera mitad se agruparía con los casos de Argentina y Brasil.

Esa clasificación de experiencias y políticas destaca el papel del tipo de cambio real como determinante crucial de las diferencias entre los dos grupos[4]. Esto es así porque el único cambio importante de la estrategia de política mexicana después de la crisis fue la adopción de un régimen cambiario de flotación, que llevó a una devaluación significativa del tipo de cambio real en los tres años siguientes (no en toda la segunda mitad de la década). Esto no implica atribuir al tipo de cambio depreciado todas las mejoras mostradas por México en la segunda mitad de los noventa. Obviamente, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el largo período de crecimiento de la economía de los Estados Unidos han tenido papeles importantes. ¿Habría podido México aprovechar el TLC y el crecimiento de Estados Unidos en caso de haber persistido con el régimen de política previo? De hecho, la crisis hizo

4. En comparación con el tipo de cambio real medio de la segunda mitad de los años ochenta, en el período 1991-1994 las monedas de Chile y Colombia se apreciaron significativamente menos que las de Argentina y México (Frenkel, 1995).

imposible esa posibilidad, pero puede imaginarse que hubiera resultado muy difícil para México superar las bajas tasas de crecimiento y el alto déficit comercial en esa circunstancia.

## 2. LAS TRAMPAS FINANCIERAS

### a. La posición internacional de los países de mercado emergente

Las evoluciones de los flujos de comercio y de los compromisos financieros describen las diferentes trayectorias de integración internacional. Las evoluciones del comercio y de los lazos financieros son aspectos importantes de los senderos de desarrollo de los países. Éstos son procesos históricos caracterizados por histéresis, en los cuales las condiciones vigentes en cada momento dependen del curso anterior de los acontecimientos. Por ejemplo, los compromisos financieros resultantes de la trayectoria pasada pueden imponer pesadas restricciones sobre el comportamiento actual y la evolución futura de la economía. Ciertas trayectorias pueden conducir la economía a un camino sin salida, por ejemplo, una trampa financiera de bajo crecimiento y alta vulnerabilidad.

El saldo de la deuda externa y la proporción de capital local en poder de extranjeros son los indicadores básicos de la evolución de los compromisos financieros externos. Ambos resultan de flujos de capital del exterior que toman la forma de contratos de deuda o de inversión extranjera directa (incluimos la inversión de cartera en esta categoría, para simplificar el análisis).

En general, los pagos de los compromisos internacionales comerciales y financieros se contratan y realizan en moneda internacional. Por otro lado, ningún país de mercado emergente emite moneda internacional. Consecuentemente, sus compromisos financieros están denominados casi siempre en moneda extranjera. Este punto merece subrayarse. Se verifica con independencia de la moneda que se use localmente para realizar pagos o denominar los contratos.

La trayectoria de integración internacional tiene un reflejo en la evolución de la estructura de la balanza de pagos. En el proceso de globalización, la acumulación de compromisos de deuda y de inversión extranjera directa implica un déficit creciente en la cuenta de servicios del capital (intereses y utilidades) de la cuenta corriente. En paralelo, la evolución de los resultados de la cuenta comercial es consecuencia de la trayectoria de integración comercial, que transcurre con relativa independencia –sin coordinación– del proceso de integración financiera[5]. Más aún, el mal manejo de un auge en los flujos de capital, como ya se dijo, puede deteriorar significativamente los

5. En la literatura de los años ochenta se consideraba, en general, que esto era un problema relacionado con la secuencia de reformas estructurales (McKinnon, 1991; Fanelli y Frenkel, 1993).

resultados comerciales, a través de sus efectos sobre los precios relativos y los incentivos. Por otro lado, el volumen y la estructura de la deuda externa determinan las magnitudes de los compromisos de pagos de amortización de capital.

La suma de los pagos de amortización de capital más el resultado de la cuenta corriente definen la "necesidad de financiamiento"; esto es, el monto de liquidez en divisas necesario para atender los pagos en un cierto período, por ejemplo, un año.

Además de sus propias reservas, un país puede obtener estas divisas de cuatro fuentes: i) el superávit comercial; ii) la transferencia de propiedad de activos nacionales existentes; iii) nueva inversión financiada por extranjeros, y iv) nueva deuda externa. Las últimas tres categorías implican la entrada de nuevos flujos de capital.

El concepto "necesidad de financiamiento" apunta, por un lado, a cuantificar el monto de los capitales necesarios para atender los pagos internacionales, en las condiciones actuales de los flujos de comercio y el régimen de política y con reservas estables. Por otro lado, la "necesidad de financiamiento" también mide el ajuste que deberían experimentar las reservas y/o el balance comercial en caso de que no hubiera nuevos flujos de capital.

En el mundo real no hay mecanismos capaces de coordinar en toda circunstancia la miríada de decisiones involucradas en las transacciones mencionadas arriba, con el fin de garantizar la capacidad del país para atender sus compromisos financieros.

A priori, la tasa de interés y el tipo de cambio serían los candidatos para representar ese papel coordinador, como precios flexibles capaces de equilibrar la demanda y oferta de moneda internacional. El papel de la primera variable es limitado, porque la experiencia y la teoría (Stiglitz y Weiss, 1981; Jaffee y Stiglitz, 1990) muestran que, en ocasiones, el mercado financiero internacional puede racionar la oferta de fondos, precisamente cuando la tasa de interés alcanza cierto nivel (alto). Por otro lado, dada la restricción de nuevo financiamiento, un ajuste basado exclusivamente en el tipo de cambio puede ser imposible o intolerable.

En otras palabras, los flujos de capital pueden experimentar *sudden stops*. En estos casos, el cumplimiento de los compromisos financieros internacionales requeriría un ajuste de la balanza comercial y/o del nivel de reservas. Puede suceder que las reservas sean insuficientes, o que una contracción significativa de las mismas propicie un ataque especulativo. El aumento del saldo de la balanza comercial mediante la depreciación del tipo de cambio puede tener un límite superior, porque las exportaciones no pueden expandirse lo suficiente, o porque las importaciones no pueden contraerse más allá de cierto punto sin deteriorar la capacidad de producción de exportables. Además, la contracción del consumo y/o la inversión podría también afectar la producción de bienes exportables, o resultar socialmente intolerable. Aun en el caso de que no se encuentren restricciones operativas del lado real, el ajuste necesario de la balanza comercial puede no ser viable por otras razones. Una gran devaluación nominal tiene un efecto patrimonial negativo en las empresas endeuda-

das y en el balance de los bancos; consecuentemente, tiende a desestabilizar el sistema financiero. La crisis financiera tendría un efecto destructivo sobre la capacidad de atender los pagos internacionales, que es el objetivo procurado por la devaluación.

Si no hay suficiente disponibilidad de moneda internacional para atender los compromisos del país, será necesario incumplir algunos contratos. Esto puede ocurrir con independencia de la situación financiera particular del agente local involucrado en el contrato internacional. Por ejemplo, una empresa puede estar en condiciones de realizar un pago de intereses al tipo de cambio vigente, pero el gobierno puede suspender la convertibilidad para transacciones financieras. El gobierno puede recurrir a este mecanismo para evitar el agotamiento de las reservas, en el caso de un régimen de tipo de cambio fijo, o para atenuar la devaluación nominal y la consiguiente aceleración de la inflación, en el caso de un régimen de tipo de cambio flotante.

En consecuencia, los contratos que involucran a países en desarrollo casi siempre conllevan un riesgo país específico de incumplimiento del pago de la deuda. Este riesgo deriva de la potencial incapacidad del país de cumplir sus obligaciones en moneda extranjera. Refleja la posible carencia de divisas del país, como un agregado.

Las consideraciones de solvencia no son de gran utilidad para evaluar el riesgo país de incumplimiento. El concepto de sostenibilidad es más relevante. En este contexto, la sostenibilidad connota la capacidad del país de cumplir sus obligaciones financieras, tal como están escritas en los contratos. La sostenibilidad de la deuda externa significa que no cabe esperar dificultades para que los contratos se cumplan en tiempo y forma. Obviamente, esto no es garantía de su cumplimiento. Como otros conceptos financieros, la sostenibilidad es un juicio sobre hechos futuros inciertos, basado en información presente y conjeturas probables.

Para evaluar el riesgo de impago de un determinado país, el inversionista internacional debe evaluar conjuntamente las perspectivas de los flujos de capitales y la capacidad del país de instrumentar los ajustes necesarios en la balanza comercial y las reservas. Obviamente, las posibilidades están relacionadas con las magnitudes involucradas. Por ejemplo, los indicadores usuales comparan la necesidad de financiamiento (o algunas componentes de la misma, como el déficit en cuenta corriente o intereses más amortizaciones) con el monto de deuda externa, las reservas, las exportaciones y el producto. El primer indicador se enfoca en los márgenes de absorción de nueva deuda por parte del mercado. El segundo apunta a la liquidez disponible y a estimar el período durante el cual el país podría mantener al día sus pagos sin nuevos flujos de capital. Los indicadores tercero y cuarto se utilizan para estimar el tamaño relativo del ajuste de la balanza comercial, como elemento esencial para su viabilidad. Otros insumos usuales de la evaluación son la situación del sistema financiero y específicamente la de algunos agentes o deudores importantes, como, por ejemplo, el sector público.

Una evaluación completa del riesgo no puede basarse exclusivamente en información sobre las condiciones locales, cualesquiera que sean el grado de detalle de los datos y la sofisticación de los modelos utilizados para evaluarla. Aun los componentes cuantitativos del análisis de sostenibilidad dependen del comportamiento del mercado internacional. Las tasas de interés actuales y esperadas y la prima de riesgo país constituyen información imprescindible para proyectar la evolución de la carga de deuda y la necesidad de financiamiento futuras. El monto de deuda nueva que debe emitirse para satisfacer la necesidad de financiamiento depende de la prima de riesgo país. Una prima más alta implica que debe colocarse un mayor volumen de deuda para obtener determinado monto de divisas. Ésta es una de las vías por las cuales el análisis de sostenibilidad depende del comportamiento del mercado. Por ejemplo, un incremento en la prima de riesgo país originado en un efecto de contagio puede alterar sustancialmente las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda externa.

Dado que las perspectivas de los flujos de capitales y de la prima de riesgo son componentes esenciales de la evaluación de la sostenibilidad, cada inversionista debe conjeturar el comportamiento del resto del mercado. Consecuentemente, pueden presentarse equilibrios múltiples y profecías autocumplidas, como en gran parte de los mercados financieros. Sin embargo, más allá de esta observación general, es posible precisar mejor diversas situaciones.

### b. Las situaciones más robustas

Si los indicadores cuantitativos mencionados arriba son relativamente bajos y existe suficiente flexibilidad del tipo de cambio nominal y real para llevar adelante el ajuste eventualmente necesario sin afrontar grandes perturbaciones, los indicadores fundamentales de la evaluación señalarán un bajo riesgo de incumplimiento del pago de la deuda. Por lo mismo, la evaluación de riesgo de cada inversionista no depende en gran medida del comportamiento del resto del mercado. En este caso, los indicadores fundamentales constituyen los elementos principales de la evaluación de riesgo. Los inversionistas pueden dar por sentado que el mercado satisfará sin dificultades la necesidad de financiamiento y que, si esto no ocurriera, se producirían los ajustes necesarios. En consecuencia, el riesgo de incumplimiento es bajo.

En las condiciones mencionadas, los indicadores fundamentales de riesgo bajo coordinan un "equilibrio bueno". Este equilibrio parece robusto, pero no siempre es así. La experiencia muestra que un contagio, aun sin afectar en forma importante los indicadores fundamentales, puede originar una reducción significativa de los flujos de capital y forzar al país a grandes ajustes. Sin embargo, el país puede sobrellevar esos ajustes y evitar el incumplimiento. Esto no descarta que se produzcan efectos negativos sobre el crecimiento y el empleo. La volatilidad de los flujos de capital impone altos costos económicos y sociales también en los casos relativamente más

robustos, como en otros (Stiglitz, 2000). Pero aquí queremos enfatizar los aspectos financieros. Aun cuando no existe garantía de que este "equilibrio bueno" perdure, la situación es más robusta que en los casos de alto endeudamiento. En el conjunto de países latinoamericanos considerado arriba, la descripción corresponde a las posiciones internacionales de Chile, México y Colombia.

## c. Las situaciones más frágiles

Examinamos ahora el caso de un país cuyos indicadores fundamentales muestran un riesgo relativamente alto. La necesidad de financiamiento es elevada y hay menos espacio para llevar a cabo ajustes sin generar grandes perturbaciones. En este caso, la evaluación del riesgo de incumplimiento de un inversionista depende en gran medida del comportamiento del resto del mercado. Para exponer este punto más claramente, es conveniente considerar las posibilidades de manejo por parte del país de los distintos componentes de la necesidad de financiamiento: el déficit comercial, la remisión de utilidades del capital extranjero, y el agregado de pagos de intereses y amortizaciones. La clasificación apunta a diferenciar esos componentes según las posibilidades de manejo de los mismos por parte del gobierno y también según su elasticidad con respecto a variables nacionales.

El saldo de la balanza comercial es el componente más manejable y elástico. El país puede devaluar –con las salvedades mencionadas arriba– o aplicar otras medidas para reducir el déficit comercial o generar superávit.

En segundo lugar, en la escala se ubican las remesas de utilidades. La devaluación reduce el valor en moneda extranjera de las utilidades del capital foráneo en las actividades no comerciables. Además, el gobierno puede incentivar la reinversión de utilidades de las firmas extranjeras, negociar con ellas una suspensión de remesas o directamente imponer restricciones. En cualquiera de estas alternativas, este componente de la necesidad de financiamiento se financiaría con inversión extranjera directa, sin repercusiones en la liquidez en moneda internacional del país.

Por último, el componente de servicios y amortizaciones de la deuda está mayormente fuera del alcance de las políticas del gobierno. Esto es particularmente así en la actualidad porque gran parte de la deuda ha sido colocada en forma de bonos y papeles comerciales, que son transados en mercados secundarios y se encuentran en posesión de numerosos agentes (en este aspecto, la deuda con bancos es más manejable, porque los bancos están más inclinados a renegociar individualmente sus contratos de crédito cuando se prevén dificultades en el servicio)[6]. Los compromisos de

6. Por ejemplo, la moratoria de la deuda de corto plazo negociada en la crisis por el Gobierno de la República de Corea hubiera sido prácticamente imposible si las obligaciones hubieran sido servicios de bonos, en lugar de deuda bancaria.

servicio y amortización de la deuda deben ser cumplidos para no incurrir en incumplimiento (*default*) de los contratos[7]. La carga de la deuda es una porción inercial de la necesidad de financiamiento porque está completamente determinada por contratos suscritos en el pasado.

La composición de las necesidades de financiamiento actual y futuras informa sobre los montos que inevitablemente deberían financiarse con nuevo endeudamiento en el mercado internacional, aun después de haberse aplicado todas las medidas correctivas y haberse realizado todos los ajustes viables.

Cuando la carga de la deuda da cuenta de una gran proporción de la necesidad de financiamiento actual y proyectada, los efectos de las políticas locales de ajuste sobre la necesidad de financiamiento son relativamente pequeños. En consecuencia, las evaluaciones de sostenibilidad que realizan los agentes en estas situaciones dependen mayormente de conjeturas acerca del comportamiento del resto del mercado (incluyendo, para ser más realista, el comportamiento del FMI y otros organismos multilaterales).

Por tanto, la sostenibilidad es una profecía autocumplida de la opinión predominante en el mercado, opinión que puede cambiar con rapidez de sostenible a insostenible. El cambio puede ser inducido por variaciones relativamente pequeñas en la prima de riesgo país, las perspectivas del comercio u otras noticias que afecten los indicadores fundamentales. También puede deberse a noticias locales o internacionales menos relacionadas con los indicadores fundamentales. La condición suficiente para que esto ocurra es una opinión convencional compartida por la mayoría de los participantes. En consecuencia, la sostenibilidad es más vulnerable a efectos de contagio u otras fuentes de volatilidad, locales o internacionales.

## d. Las restricciones sobre las políticas

La valuación de los activos emitidos por un país que se encuentra en la situación descrita es un ejemplo nítido del concurso de belleza citado por Keynes. ¿Qué puede hacer el país para que sus activos luzcan más bellos? Como fue señalado, las políticas económicas tienen poco espacio para mejorar los indicadores fundamentales, pero esto no significa que sean irrelevantes. Son relevantes, pero no a causa de sus efectos sobre los indicadores fundamentales, sino como señales al mercado internacional (Rodrik, 2000). Estas señales deben hacer que el país se vea más bello a los ojos del criterio de belleza promedio del mercado. Procuran convencer a los inver-

7. Hay otra alternativa: los acreedores pueden acordar un canje de bonos dirigido a reducir la necesidad de liquidez y evitar el incumplimiento formal. Aquí asimilamos esta posibilidad con el incumplimiento a los fines de esta discusión.

sionistas internacionales de que la opinión general recibirá una influencia favorable. Consecuentemente, las señales tienen que estar en armonía con las convenciones más generalizadas entre los participantes del mercado. Por ejemplo, si la mayoría cree que un acuerdo con el FMI influirá favorablemente en la opinión general del mercado, entonces el acuerdo tendrá un poderoso papel coordinador. Las medidas de austeridad fiscal son señales valiosas si, como efectivamente ocurre, las convenciones generalizadas las valúan siempre positivamente, aun cuando un análisis independiente pueda mostrar que tienden a deteriorar los indicadores fundamentales de sostenibilidad. Más adelante se analizarán las cuestiones fiscales con mayor detalle.

El país pierde los grados de libertad de sus políticas. El financiamiento externo ocupa el lugar central de las relaciones con el resto del mundo. También se convierte en el foco principal de las políticas gubernamentales, porque es el objetivo más urgente e importante. El incumplimiento iría seguido por la crisis financiera y cambiaria (o por un estallido de inflación en un contexto de flotación). Más aún, la crisis sería detonada por la anticipación del incumplimiento. La crisis impondría en cualquier caso un alto costo político. Consecuentemente, el gobierno percibe la pérdida de financiamiento internacional como la mayor amenaza que enfrenta.

Las señales al mercado pueden tener consecuencias sociales negativas y ser políticamente conflictivas; de hecho, es habitual que lo sean. O pueden tener un efecto negativo sobre el comportamiento de la economía. La experiencia muestra que los gobiernos eligen confrontar conflictos sociales y políticos locales y arriesgar un empeoramiento del funcionamiento de la economía, para dar prioridad a la emisión de señales al mercado. Los gobiernos siempre prefieren ganar tiempo. El incumplimiento es una amenaza tangible y la crisis se puede predecir con facilidad, mientras que los efectos locales de las señales son más inciertos, toman más tiempo para emerger o, simplemente, tienen un menor costo en el corto plazo.

## e. La tasa de interés real y la prima de riesgo país

La pérdida de los grados de libertad de las políticas es uno de los elementos que conforman la trampa financiera. El otro lado de la trampa es la alta tasa de interés real que debe soportar el país muy endeudado. Esta tasa de interés es una resultante del funcionamiento del mercado financiero abierto en una situación de alta prima de riesgo país. La suma de la tasa de interés internacional más la prima de riesgo país establece un piso de la tasa de interés real local. Como ejemplo, consideramos a continuación la determinación de la tasa de interés activa bancaria. Algo de álgebra simple es útil para presentar la cuestión.

La cotización en el mercado de los bonos emitidos por el país determina su tasa de rendimiento $i$. Supongamos que se trata de bonos soberanos, para simplificar. Convencionalmente, este rendimiento puede descomponerse en dos términos:

$$i = r^* + k \tag{1}$$

En la expresión (1), $r^*$ es el rendimiento de un bono del Tesoro de los Estados Unidos del mismo plazo y $k$ es la prima de riesgo país.

Cabe subrayar en primer lugar que $i$ es el costo de oportunidad de cualquier inversión extranjera, en la medida en que el activo en cuestión, real o financiero, está sujeto al riesgo país. En consecuencia, el costo del crédito internacional a bancos u otros agentes locales debería ser mayor o igual que $i$. Para facilitar la presentación de la determinación de la tasa de interés real, pero sin perder generalidad, suponemos que el sistema financiero está parcialmente dolarizado. Esto significa que los bancos tienen activos y pasivos denominados en dólares junto a activos y pasivos denominados en moneda local (pesos). Como los bancos locales pueden adquirir bonos del país que rinden $i$, éste es el costo de oportunidad del crédito local en dólares. Consecuentemente, esta tasa determina un piso para la tasa local en dólares, aunque el crédito no se haya financiado en el mercado internacional. La tasa de interés local en dólares debe ser mayor o igual a $i$.

Para determinar la tasa en pesos, los bancos deben tomar en cuenta la tendencia esperada del tipo de cambio:

$$j = i + E(e) + \pi \tag{2}$$

donde $\pi > 0$

En la expresión (2), $j$ es la tasa de interés nominal en pesos, $E(e)$ es la tasa esperada de devaluación nominal y $\pi$ representa la prima de riesgo cambiario. Sean $p$ y $p^*$ las tasas de inflación local e internacional, respectivamente. Podemos restar $p$ de ambos miembros de (2) y sumar y restar $p^*$ en el segundo miembro.

$$j - p = (i - p^*) + [E(e) - p + p^*] + \pi \tag{3}$$

En (3), $j - p$ es la tasa de interés real en pesos y $E(e) - p + p^*$ es la tasa esperada de devaluación real. Con la expresión (3) es fácil ver que la tasa de interés real debe ser mayor o igual que $i - p^*$ (la tasa real internacional), excepto en el caso de una tendencia esperada a la apreciación real de magnitud suficiente como para compensar la prima de riesgo cambiario $\pi$. Este caso puede descartarse, porque una tendencia esperada a la apreciación no parece consistente con una situación de alta prima de riesgo. Por tanto,

$$j - p \geq i - p^* = r^* - p^* + k \tag{4}$$

La expresión (4) indica que la tasa de interés real internacional más la prima de riesgo país establecen generalmente un piso a la tasa activa real local.

Más arriba hemos observado los efectos acumulativos negativos que generan altas tasas de riesgo país sobre la dinámica de la deuda externa, la evolución de las necesidades de financiamiento y la sostenibilidad. Aquí subrayamos sus efectos locales. Tasas de interés reales persistentemente altas inhiben el crecimiento y tienden a incrementar la fragilidad del sistema financiero local. Las bajas tasas de crecimiento, o una tendencia contractiva, sumadas a una creciente fragilidad del sistema financiero contribuyen, por su lado, a deteriorar aún más la sostenibilidad. Una vez que el país cae en la trampa financiera, las propias fuerzas de mercado conducen la economía a bajas tasas de crecimiento o recesión y creciente fragilidad financiera local. En conjunto con la fragilidad financiera externa, estas tendencias contribuyen a hacer más probable la crisis[8].

En efecto, la mayoría de las situaciones de alto riesgo desemboca en crisis financieras y externas. La experiencia muestra también que situaciones de altas primas de riesgo país pueden perdurar por años. Argentina, en el período 1998-2001, es un claro ejemplo al respecto. Este país constituía un caso de muy rígido compromiso de tipo de cambio fijo: una caja de conversión (*currency board*) sancionada por ley. ¿Es la existencia de un régimen de tipo de cambio fijo una condición necesaria para la configuración de trampas de financiamiento? La situación de Brasil sugiere una respuesta negativa. En el período de apertura financiera, Brasil experimentó bajo crecimiento y altas primas de riesgo país desde 1998. El caso muestra que los países pueden quedar atrapados en trampas financieras, aun después de haber experimentado y superado una crisis cambiaria y haber adoptado un régimen de flotación. Constituye un ejemplo claro de histéresis. Brasil corrigió en 1999 varias características de su estrategia de política previa. Pero no fue suficiente, porque el país no pudo desembarazarse de los pesados compromisos financieros heredados de su trayectoria anterior. La prima de riesgo país y la tasa de interés siguieron altas y el país no pudo encontrar una salida de la trampa de financiamiento.

## f. Las señales fiscales

Ya hemos comentado que las señales de austeridad son altamente valoradas por la opinión general del mercado financiero. Por otro lado, la generación de superávit

8. En otros trabajos hemos analizado y modelado la dinámica macroeconómica generada por los ingresos de capital en un contexto de tipo de cambio fijo. Hay un ciclo con una primera fase expansiva, con tasa de interés relativamente baja, seguida de una segunda fase de contracción, con crecimiento en la tasa de interés y creciente fragilidad financiera nacional, que conduce finalmente a las crisis financiera y cambiaria. El aumento de la tasa de interés real es una consecuencia endógena de la creciente fragilidad financiera externa. El modelo estaba basado originalmente en las experiencias de Argentina y Chile de finales de los setenta y principios de los ochenta (Frenkel, 1983; Williamson, 1991) y se utilizó para explicar crisis similares ocurridas en los noventa (Frenkel, 2002; Taylor, 1998; Eatwell y Taylor, 2000; Frenkel, 2003).

primario también ocupa un lugar importante en los paquetes de política promovidos por el FMI, tanto en los dirigidos a prevenir una crisis como en los programas posteriores a las crisis.

En el concurso de belleza en el que el país está involucrado, el FMI participa en el juego junto al resto de los participantes en el mercado. Pero también es cierto que la institución tiene un significativo papel coordinador, no solamente por el monto de recursos que maneja –en comparación con el resto de los jugadores individuales–, sino también por la importancia que da el mercado a su sello de aprobación. De esta manera, lúcidos oficiales del FMI pueden atribuir a la incorrecta opinión general del mercado su responsabilidad por promover políticas inapropiadas, mientras que, al mismo tiempo, inteligentes participantes del mercado sostienen que es mejor seguir las orientaciones del FMI que ajustarse a su propio análisis.

La reducción del déficit fiscal o la generación de superávit era una componente crucial de los programas de estabilización del FMI antes de la globalización financiera. En esa época las crisis de balanza de pagos eran causadas principalmente por dificultades en la financiación de déficit comerciales. El déficit comercial excesivo se atribuía en general a una absorción interna excesiva, que causaba simultáneamente la apreciación del tipo de cambio. En ocasiones, el diagnóstico era correcto porque el problema se originaba en políticas fiscales y monetarias demasiado expansivas. En otros casos, el déficit externo se debía a un choque externo negativo –por ejemplo, en los términos de intercambio– y el diagnóstico mencionado era erróneo. En cualquier caso, el programa de estabilización combinaba la devaluación del tipo de cambio con una reducción de la absorción interna inducida por políticas fiscales y monetarias contractivas. Partiendo de las hipótesis implícitas de pleno empleo y efectos expansivos de la devaluación, se suponía que el principal efecto de ese paquete de políticas era el cambio de la composición de la demanda agregada. En la práctica, las políticas producían la caída del producto y el aumento del desempleo en la mayoría de los casos. No obstante, los programas lograban de todas maneras su objetivo más importante: el incremento de las exportaciones netas, aunque el objetivo fuera alcanzado principalmente a través de la contracción de las importaciones y al costo de una pérdida de producto (solía decirse que el programa provocaba un sobreajuste).

Las crisis actuales de balanza de pagos son, en general, bien diferentes. Las dificultades de financiamiento externo de una economía endeudada tienen otro origen. No se trata del problema relativamente simple de ajuste de flujos, sino de un problema arraigado en los saldos de deuda y de capital extranjero. Acá analizamos, en primer lugar, el papel de la política fiscal en casos en los cuales la sostenibilidad de la deuda pública es una componente significativa de las incertidumbres acerca de la sostenibilidad externa del país. Consideramos diferentes escenarios.

En el primer escenario, la carga de la deuda pública (intereses más amortizaciones) representa una importante porción de la necesidad de financiamiento externo.

El país puede haber arribado a esta situación por distintas vías. Por ejemplo, la deuda pública externa puede haber financiado principalmente el déficit fiscal primario (cabe señalar que éste no es el caso en los mercados emergentes de América Latina en los noventa)[9].

El otro camino posible para llegar a la situación mencionada es a través del efecto acumulativo de altas primas de riesgo país. El aumento de la prima pudo haberse originado en un deterioro de la sostenibilidad externa, no relacionado con problemas fiscales, o ser el resultado de un efecto de contagio. Dado cierto saldo de deuda pública externa, altas primas de riesgo país generan un mayor ritmo de acumulación de deuda y crecientes pagos de intereses, aun cuando exista superávit primario en las cuentas públicas. En este caso, el déficit fiscal se debe exclusivamente al componente de intereses de los gastos corrientes del sector público.

En un segundo escenario, la deuda pública no representa una parte significativa de la deuda externa. Aun así, las dudas sobre la sostenibilidad de la deuda pública nacional afectan negativamente las evaluaciones de sostenibilidad de la deuda externa. También pueden distinguirse aquí varios orígenes diferentes de esta situación fiscal. El crecimiento de la deuda pública pudo surgir por la financiación de déficit primario o por altas primas de riesgo país –y altas tasas de interés locales– motivadas por causas no fiscales.

En el escenario en el que la deuda pública es una porción significativa de la deuda externa, la sostenibilidad fiscal se superpone con la sostenibilidad externa, cualquiera haya sido la vía por la cual el país arribó a esa situación. Si hay dudas acerca de la sostenibilidad fiscal, las medidas orientadas a reforzarla deben estar directamente relacionados con los fundamentos de la sostenibilidad externa. Esta observación puede extenderse también al segundo escenario. En ambos, las medidas orientadas a mejorar la sostenibilidad de la deuda nacional tendrían un efecto beneficioso sobre las evaluaciones de sostenibilidad externa.

Pero las medidas dirigidas a reforzar la sostenibilidad fiscal no podrían ser las mismas en todos los casos. Si el crecimiento de la deuda pública se originó en el déficit primario, las medidas destinadas a generar superávit primario apuntan efectivamente a los fundamentos de las evaluaciones de sostenibilidad. Aun así, no siempre constituyen el tratamiento correcto. Los efectos recesivos de las medidas y el incremento de la fragilidad financiera podrían tener, por su lado, un efecto negativo sobre las evaluaciones de la sostenibilidad, que contrapesaran el efecto positivo buscado a través de los resultados fiscales. Además, puede ocurrir que las cuentas fiscales no resulten afectadas significativamente en la práctica, por la incidencia del menor nivel de actividad en la recaudación tributaria.

---

9. En particular, no es el caso de Argentina en la segunda mitad de los noventa (Damill, Frenkel y Juvenal, 2003).

El caso alternativo mencionado se presenta cuando existe superávit primario y cuando el déficit y las dudas sobre la sostenibilidad se originan en las altas tasas de riesgo país. En esta situación la única variable "fuera de línea" es la tasa de interés que el país debe afrontar para cubrir su necesidad de financiamiento. Una menor tasa de interés reduciría los déficit fiscales y el ritmo de crecimiento de la deuda pública, mejorando sus perspectivas de sostenibilidad. Desde un punto de vista macroeconómico estricto, la única variable "errónea" que debería ser ajustada en esta situación es la propia prima de riesgo país. Obviamente, no hay manera de hacer esto en el contexto institucional actual del mercado financiero internacional.

¿Cuál es la justificación de incrementar los superávit primarios a través de cortes de gastos y aumentos de impuestos en esta situación? En primer lugar, si el superávit primario efectivamente aumenta, hay más holgura para servir la deuda pública y los indicadores fundamentales de sostenibilidad pueden mejorar. Sin embargo, los gobiernos adoptan medidas de austeridad fiscal no por sus efectos sobre los fundamentos de la sostenibilidad de la deuda pública, sino como señales al mercado. Estas señales apuntan a un objetivo que debe ser alcanzado mucho antes de que las medidas muestren efectos cuantitativos perceptibles. Su principal propósito es ganar credibilidad, esto es, preservar o reabrir el acceso al mercado para cubrir la necesidad de financiamiento. La emisión de señales apuesta a una rápida reducción de la prima de riesgo país. Algunas veces la emisión de señales cumple su propósito en el corto plazo (como en Argentina en el 2000 y Brasil a principios del 2003), y otras veces no lo consigue (como en Argentina en el 2001).

En todo caso, las medidas de austeridad fiscal no solamente son inapropiadas desde un punto de vista macroeconómico y desde una perspectiva de desarrollo, sino que también son riesgosas con relación al propio objetivo de credibilidad. Los efectos negativos sobre el funcionamiento de la economía, las complicaciones financieras locales y los conflictos sociales pueden acabar empeorando las evaluaciones de sostenibilidad.

¿Por qué los gobiernos asumen los riesgos? La situación es preocupante y el gobierno es responsable de su administración. Por otro lado, los gobiernos deben mostrar iniciativa. Consecuentemente, adoptan medidas de austeridad fiscal porque son uno de los escasos medios con que cuentan para demostrar que sus iniciativas van "en la dirección correcta".

Puede ser que el mismo argumento sea aplicable a las propuestas del FMI. El apoyo del FMI tiene que estar sujeto a condicionalidad, necesariamente. Cuando la situación no deja mucho lugar para la aplicación de políticas correctivas y el FMI ha decidido un nuevo apoyo –Argentina en el 2000 es probablemente el mejor ejemplo–, la institución apela a medidas fiscales contractivas que satisfacen su necesidad de establecer alguna condicionalidad a sus desembolsos. En última instancia, la austeridad fiscal tiene siempre aspecto respetable y la orientación está profundamente enraizada en la ortodoxia tradicional del organismo.

La explicación sugerida puede arrojar alguna luz sobre el caso más intrigante de recomendación de austeridad fiscal por parte del FMI: la situación en la que no hay problemas de sostenibilidad fiscal ni deuda pública de significación. En este caso, la norma seguida por el FMI parece ser la siguiente: si usted no sabe qué hacer y está obligado a hacer algo, corte gastos y aumente impuestos. La orientación estaría justificada como un residuo arqueológico del período previo a la globalización.

### g. Integración segmentada

Las trayectorias de integración seguidas por los países muy endeudados los condujeron a situaciones de integración financiera segmentada, en las cuales la tasa de interés local es significativamente mayor que la tasa internacional.

Las primas de riesgo persistentemente altas son un efecto imprevisto de la globalización financiera. Desde que el proceso comenzó, sus partidarios presentaron la integración completa entre el sistema financiero local y el internacional como el estadio ideal final del proceso. La integración completa equivale a un sistema de intermediación global en el cual la retribución del ahorro, por una lado, y el costo del capital, por otro, se igualan para transacciones económicamente equivalentes, con independencia de la localización geográfica de ahorristas y tomadores de crédito.

Se argumentaba que la integración completa minimizaría los costos de intermediación y reduciría el costo del capital al nivel del de los países desarrollados. Suponiendo que los países en desarrollo ofrecen mayores oportunidades de inversión, la integración completa redundaría en corrientes de inversión y financiamiento que tenderían a cerrar la brecha de desarrollo.

La convergencia hacia la integración completa hubiera significado una tendencia a la reducción de las primas de riesgo país. Esto no ha ocurrido. La evolución de las primas de riesgo país no suministra evidencia que sugiera que el sistema que se conformó con la globalización tienda a la integración completa. Por el contrario, la experiencia del período que se inició con la crisis asiática sugiere que se estableció un sistema de integración segmentada. El costo del capital es sistemáticamente mucho mayor en algunos mercados emergentes que en los países desarrollados. La integración segmentada no es un fenómeno marginal, puesto que tuvo lugar precisamente en los países de mercado emergente en los que concentró una gran proporción de los flujos de capital.

## 3. CONCLUSIONES

La volatilidad de los flujos de capital impone altos costos económicos y sociales en todos los países participantes en el sistema generado por el proceso de globalización financiera, cualquiera que sea su situación particular. Sin embargo, algunos países orien-

taron su inserción de un modo tal que muestran en la actualidad situaciones comparativamente más robustas ante el mercado financiero internacional. En cambio, otros importantes mercados emergentes se encuentran atrapados en trampas financieras.

El análisis comparado de las experiencias de América Latina, junto con lecciones positivas y negativas, extraídas de otros casos, hacen posible resumir un conjunto de recomendaciones de política para evitar las trayectorias de integración financiera de mayor riesgo.

Primero, existe consenso en torno a la importancia de las regulaciones prudenciales. Sin embargo, los criterios de regulación convencionales son mayormente procíclicos. Además de los riesgos microeconómicos, la regulación prudencial debería incluir también los riesgos macroeconómicos y sistémicos, tales como los descalces de monedas y la acumulación de deudas en moneda extranjera (Ocampo, 2003). Por otro lado, los costos de la regulación prudencial deberían ser distribuidos entre receptores y emisores y compartidos por los países desarrollados.

Segundo, la experiencia no deja dudas sobre la incompatibilidad entre los tipos de cambio fijos y la volatilidad de los flujos de capital. Sin embargo, aunque existe consenso acerca de la necesidad de flexibilidad cambiaria, hay un debate abierto alrededor de las posibilidades y beneficios de la intervenciones en el mercado de cambios. El FMI aboga por la flotación pura y descarga sobre la política monetaria todo el manejo y la responsabilidad sobre la estabilidad del tipo de cambio y los precios.

El tipo de cambio flexible desalienta ciertos flujos de capitales de corto plazo, pero la flotación pura en un contexto de volatilidad de los flujos de capital puede provocar una volatilidad intolerable de los tipos de cambio nominales y reales. Además, la política económica nunca debería perder de vista el tipo de cambio real. La aplicación de controles directos sobre los flujos de capital –o la exigencia de constitución de encajes, como hicieron Chile y Colombia (Ffrench-Davis y Villar, 2003)– puede contribuir a la estabilidad del mercado de cambios y de los flujos de capital. También puede tener influencia sobre la permanencia media de los flujos, por ejemplo desincentivando los de corto plazo. Además de su papel estabilizador de corto plazo, el objetivo de la política regulatoria es suavizar los movimientos de capital, para acercar lo más posible su comportamiento al de un flujo predecible y estable.

La Cepal ha sido líder en la promoción de esta perspectiva y de este enfoque de política (Cepal, 2000 y 2001). Las llamadas "medidas de prevención de crisis" incorporan las lecciones que pueden extraerse de la experiencia regional, pero su alcance es limitado. Su aplicación está circunscrita a períodos de auge de flujos de capital. Además, aun las políticas óptimas no pueden garantizar que se arribe a posiciones robustas. Más aún, los países con situaciones relativamente más robustas no pueden evitar los importantes efectos reales derivados de la volatilidad de los flujos de capital.

En la actual arquitectura financiera internacional, una vez que un país ha caído en la trampa financiera no hay mecanismo habilitado para sacarlo de esa posición (Eatwell y Taylor, 2000; Stiglitz, 2002). Los paquetes de rescate liderados por el FMI eran el único instrumento de política internacional al respecto. De hecho, contribuyeron a evitar el incumplimiento en la mayoría de los casos. Pero la existencia de este instrumento no evitó el estallido de las crisis, ni la persistencia de altas tasas de riesgo país y la configuración de trampas financieras.

Con el cambio de administración en los Estados Unidos, los paquetes de rescate y orientaciones similares fueron dejados de lado por el FMI. La única iniciativa institucional novedosa apuntó a una reforma internacional con el exclusivo propósito de facilitar las negociaciones posteriores al incumplimiento. Aun con esos alcances limitados, esta iniciativa tampoco prosperó. Puede concluirse que las perspectivas de los países muy endeudados no son alentadoras.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Calvo, Guillermo (1998), "Capital flows and capital market crises: The simple economics of sudden stops", *Journal of Applied Economics*, vol. 1, Buenos Aires, Universidad del CEMA.

Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001), *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Bogotá, D.C., Cepal/Alfaomega, septiembre.

_____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00.II.G.81.

Damill, Mario, Roberto Frenkel y Luciana Juvenal (2003), "Las cuentas públicas y la crisis de la convertibilidad en Argentina", *Desarrollo Económico*, N° 170, Buenos Aires, julio-septiembre.

Damill, Mario, José María Fanelli y Roberto Frenkel (1996), "De México a México: el desempeño de América Latina en los noventa", *Desarrollo Económico*, vol. 36, N° especial, Buenos Aires.

Damill, Mario, José María Fanelli, Roberto Frenkel y Guillermo Rozenwurcel (1993), "Crecimiento económico en América Latina: experiencia reciente y perspectivas", *Desarrollo Económico*, Nº 130, Buenos Aires, julio-septiembre.

Eatwell, John y Lance Taylor (2000), *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, Nueva York, The New Press.

Fanelli, José María y Roberto Frenkel (1993), "On gradualism, shock treatment and sequencing", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 2, Nueva York, Naciones Unidas.

Ffrench-Davis, Ricardo y Leonardo Villar (2003), "The capital account and real macroeconomic stabilization: Chile and Colombia", documento presentado en el seminario "Manejo de la volatilidad, globalización financiera y crecimiento en economías emergentes", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 24 y 25 de abril.

Frenkel, Roberto (2003), "Globalización y crisis financieras en América Latina", *Revista de la Cepal,* N° 80, Santiago de Chile, Cepal, agosto.

_____ (2002), "Capital market liberalization and economic performance in Latin America", *International Capital Markets. Systems in Transition*, John Eatwell y Lance Taylor (comps.), Nueva York, Oxford University Press.

_____ (1995), "Macroeconomic sustainability and development prospects: Latin American performance in the 1990s", *Unctad Discussion Papers*, N° 100, Ginebra, agosto.

_____ (1983), "Mercado financiero, expectativas cambiarias y movimientos de capital", *El Trimestre Económico*, N° 200, México, D.F.

Jaffee, D. y J. Stiglitz (1990), "Credit rationing", *Handbook of Monetary Economics*, Benjamin M. Friedman y Frank H. Hahn (comps.), Amsterdam, North-Holland.

Krugman, Paul (1999), "Balance sheets, the transfer problem, and financial crises", *International finance and financial crises: Essays in honor of Robert P. Flood, Jr.*, P. Isard, A. Razin y A. Rose (comps.), Amsterdam, Kluwer Academic Publishers.

McKinnon, Ronald I. (1991), *The Order of Economic Liberalization. Financial Control in the Transition to a Market Economy*, Londres, Johns Hopkins University Press.

Ocampo, José A. (2003), "Developing Countries' Anti-Cyclical Policies in a Globalized World", *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honour of Lance Taylor*, Amitava Dutt y Jaime Ros (comps.), Aldershot, Edward Elgar.

Rodrik, Dani (2000), "How far will international economic integration go?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, N° 1.

Stiglitz, Joseph (2002), *Globalization and its Discontents*, Nueva York, W.W. Norton & Company.

_____ (2000), "Capital market liberalization, economic growth and instability", *World Development*, vol. 28, N° 6, Banco Mundial.

Stiglitz, Joseph y A. Weiss (1981), "Credit rationing in markets with imperfect information", *American Economic Review*, vol. 71.

Taylor, Lance (1998), "Lax public sector and destabilizing private sector: Origins of capital market crises", *International Monetary and Financial Issues for 1990s*, vol. 10, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad).

Williamson, John (1983), *The Open Economy and the World Economy*, Nueva York, Basic Books.

# 7. Estructura, políticas e instituciones: una visión del desarrollo latinoamericano

*Felipe Larraín B.**

Para comprender cabalmente el desarrollo económico latinoamericano no basta con analizar las políticas económicas de las últimas décadas o los choques externos a los que se ha visto expuesta la región. Es necesario ir más allá y considerar los factores persistentes que han afectado el desempeño económico regional a lo largo de su historia, entre otros la geografía, los recursos naturales, la distribución del ingreso y las instituciones. Como analizaremos más adelante, las líneas centrales de muchas políticas económicas reflejan la reacción de los gobiernos nacionales frente a estos factores.

En los albores del siglo XX, América Latina vivió un período de apogeo económico, debido a la importante integración comercial y financiera característica de esa época (Dollar y Collier, 2002). Este período fue interrumpido por la Primera Guerra Mundial y la posterior crisis de la década de los años treinta, en que las economías más avanzadas se fueron cerrando paulatinamente al comercio exterior, dando origen a una etapa de estancamiento para la mayoría de las economías del mundo.

Esta desaceleración y sus consecuencias inquietaron a algunos economistas, entre los que destacan Raúl Prebisch (1949) y Hans Singer (1950), quienes plantearon que el deterioro secular de los términos de intercambio latinoamericanos habría afectado negativamente el desarrollo. Prebisch sostuvo que la dependencia de la producción y la exportación de un grupo reducido de productos elaborados con recursos naturales encerraba serios peligros para la evolución de mediano y largo plazo de América Latina.

Como se analiza en este artículo, el *diagnóstico* de Prebisch y Singer sobre algunos problemas provocados por la dependencia de recursos naturales ha sido avalado por varias investigaciones recientes. Sin embargo, las *recomendaciones* surgidas a partir de ese análisis (por ejemplo, disminuir la dependencia a través del proceso de sustitución de importaciones y la industrialización de la región) a largo plazo afecta-

---

* Profesor titular, Pontificia Universidad Católica de Chile. El autor agradece los comentarios de José Antonio Ocampo y Dani Rodrik, y la valiosa y eficiente colaboración de Pablo Mendieta Ossio.

ron negativamente el crecimiento económico, aunque en la mayoría de los países latinoamericanos el impulso inicial de estas políticas permitió avances transitorios en términos de crecimiento, que se concentraron principalmente en los países con mercados muy extensos como Brasil y México.

En las décadas siguientes, los países latinoamericanos enfrentaron serios problemas debido a que el estatismo sumado a varios intentos populistas, provocaron altos déficit fiscales, tasas de inflación promedio superiores al 50% y serios desequilibrios externos (Larraín y Selowsky, 1991; Dornbusch y Edwards, 1990). La orientación hacia adentro demostró tener grandes limitaciones y nuevamente la región se encontró en búsqueda de una nueva estrategia de desarrollo.

La crisis de la deuda de 1982-1983 terminó por convencer a los países latinoamericanos de que la política económica seguida en las tres décadas anteriores era insostenible. Ante la caída de las economías socialistas y el éxito de los países del Sudeste de Asia, la mayoría de las economías latinoamericanas optó por efectuar reformas a la estructura económica regional que ampliaran su apertura a los flujos comerciales y financieros, y otorgaran un rol preponderante al sector privado en el esquema de desarrollo.

La conjunción de factores estructurales, institucionales y de política económica tuvo consecuencias evidentes. Si a principios del siglo XX el ingreso promedio por habitante de los países desarrollados era el doble de los países latinoamericanos, a finales de éste la brecha era aún mayor, y mostraba una relación de entre tres y cuatro a uno. Por cierto, el ingreso promedio de los países latinoamericanos fue casi seis veces superior al nivel de inicios de siglo, pero el principal comentario que podría hacerse sobre este proceso es que se podría haber avanzado mucho más, como lo demuestran los casos de crecimiento acelerado en Asia sudoriental.

Al comparar los resultados, surge la interrogante de qué condiciones determinan el desarrollo económico de los países. En los primeros estudios sobre el tema se daba primordial importancia a las políticas económicas, sobre todo las relacionadas con la acumulación de capital. Más recientemente, los economistas han volcado su atención en otro tipo de variables: las condiciones estructurales e institucionales.

Este capítulo está organizado de la siguiente manera: en la primera sección se analizan el rol de la geografía y la abundancia de recursos naturales, y su efecto en las fluctuaciones económicas y el comportamiento a largo plazo de las economías regionales; en la segunda se estudian los efectos de las divisiones étnicas, políticas y económicas. A continuación, en la tercera se analiza el efecto de las políticas económicas, destacando el resultado de las reformas estructurales de las últimas dos décadas, y en la cuarta la importancia de los factores institucionales, cuya debilidad en América Latina demuestra que aun las buenas políticas pueden producir resultados decepcionantes cuando se dan, por ejemplo, fenómenos de corrupción y escaso respeto de la ley. En la quinta sección se destacan algunos de los nuevos desafíos a los

que se enfrenta la región, que provienen de la globalización y el desarrollo de las tecnologías de información. Finalmente, se resumen las principales conclusiones y recomendaciones sobre el rumbo de las economías latinoamericanas en el siglo XXI.

## 1. GEOGRAFÍA Y RECURSOS NATURALES

América Latina es un fiel reflejo de la influencia de las condiciones geográficas en el desarrollo económico. Por ejemplo, la abundancia de recursos naturales ha sido un factor determinante de la evolución económica de la región a lo largo de toda su historia. Y las políticas económicas han sido muy influidas por éste. El reconocimiento de la influencia que ejercen en el crecimiento las fluctuaciones de los precios de los principales productos de exportación, especialmente agrícolas y mineros, ha dado origen a múltiples recomendaciones de política. Desgraciadamente, muchas de ellas tuvieron a la larga el efecto contrario al deseado; tal fue el caso de la política de industrialización y sustitución de importaciones de mediados del siglo XX. Las actuales políticas, en cambio, se centran en la diversificación de la base de exportaciones de los países, en el marco de un sistema abierto a los flujos comerciales y financieros.

En la presente sección se analizan las consecuencias que tiene para América Latina la posesión de abundantes recursos naturales. En primer lugar, se consideran la tendencia y la volatilidad de los precios de las materias primas (y de los términos de intercambio); a continuación, se examina el papel que desempeñan los recursos naturales y la diversificación de las exportaciones en el proceso de crecimiento económico.

### a. Tendencia y volatilidad de los términos de intercambio

Un aspecto estructural de profundas repercusiones económicas para América Latina es la marcada dependencia de los recursos naturales. Por una parte, la volatilidad de los precios de éstos ha tendido a producir inestabilidad macroeconómica, debido a que los productos primarios son un importante componente de las exportaciones. Por otra parte, y desde una perspectiva de más largo plazo, se ha planteado un debate, aún no zanjado, sobre la tendencia de los precios relativos de las materias primas.

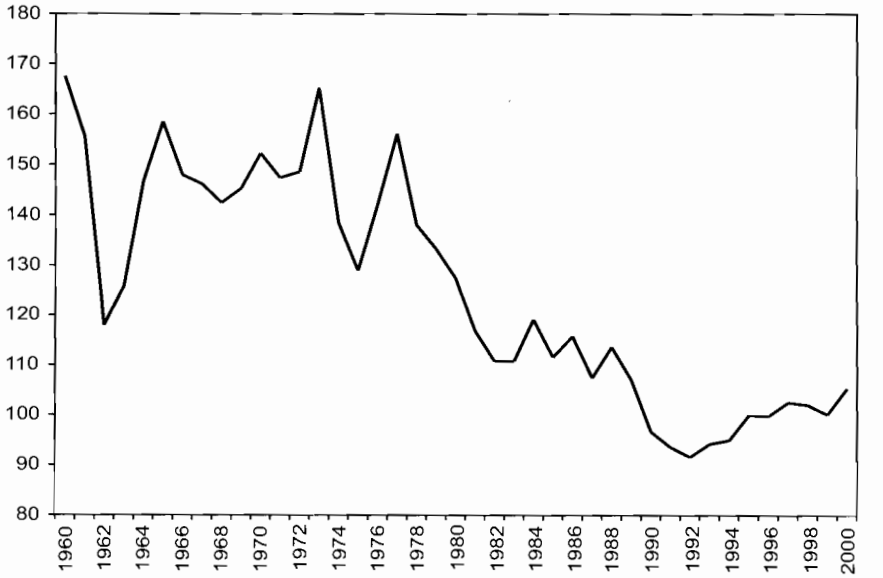
De hecho, la observación que marcó el rumbo de la obra económica de Raúl Prebisch fue la relativa a la tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio latinoamericanos hasta mediados del siglo pasado. Para llegar a esta conclusión, Prebisch utilizó el recíproco de la relación de términos de intercambio del Departamento de Comercio del Reino Unido, calculada como la razón entre los precios de los bienes manufacturados y de las materias primas en el período 1870-1950.

Sin embargo, el análisis de datos más recientes y la aplicación de metodología econométrica más sofisticada ha sugerido que los términos de intercambio no tuvieron una tendencia clara y definida en el siglo XX. En esa línea, Cuddington, Ludema y Jayasuriya (2003) señalan que los precios de las materias primas no siguen una tendencia clara, sea al alza o a la baja, sino que se han visto afectados por choques aleatorios de carácter permanente. Un corolario importante de esto es que las economías deberían diversificar sus exportaciones por la alta volatilidad de los precios de las *commodities* como una forma de reducir el riesgo asociado, aunque existan dudas sobre el deterioro de los términos de intercambio.

No obstante, en medio de constantes alzas y bajas, los términos de intercambio de los bienes y servicios de América Latina han venido sufriendo un sostenido deterioro desde mediados del siglo pasado. En el gráfico 7.1 se ilustra de manera más detallada esta caída en los últimos cuarenta años para un grupo de países sudamericanos. Este fenómeno es consistente con el avance tecnológico de las últimas décadas. Esto puede ser paradójico, pues el razonamiento económico clásico induciría a pensar que a medida que los recursos agrícolas y mineros se hacen más escasos, sus precios deberían subir. Pero hasta el momento no se ha producido esta situación debido a que los avances técnicos han permitido perfeccionar o sustituir el uso de las materias primas.

**Gráfico 7.1**

TÉRMINOS DE INTERCAMBIO DE BIENES Y SERVICIOS, 1960-2000 (1995 = 100)*




* Promedio ponderado de los términos de intercambio de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela.

**Fuente:** Banco Mundial (2002).

Ahora bien, el carácter aleatorio de los términos de intercambio está estrechamente relacionado con la volatilidad de los precios de las materias primas. Se ha señalado que por lo menos la mitad de la variabilidad de los términos de intercambio obedece a la volatilidad de los precios de las materias primas (Bidarkota y Crucini, 2000). El resto de la variación parece estar vinculada a desviaciones de la ley del precio único en el caso de los productos manufacturados, que podrían explicarse por la diferenciación de productos, por el sistema de valuación sobre el costo (*mark-up pricing*), o simplemente por barreras naturales o artificiales impuestas al comercio (Baxter y Kouparitsas, 2000).

La volatilidad de los precios de las materias primas y de los términos de intercambio ha provocado choques de distinta magnitud en las economías latinoamericanas. Por ejemplo, existen evidencias de que en Chile los ciclos económicos han estado ligados a las fluctuaciones del precio del cobre. Algo similar ocurre con el petróleo en Venezuela y el café en Colombia[1].

La orientación exportadora de materias primas ha influido en el bienestar global, dejando un balance negativo. La volatilidad de los precios y los consecuentes choques de los términos de intercambio se han traducido en una expansión del consumo privado y público, que no han podido ajustarse cuando el choques se revierte. La respuesta del sector público ante la variación del precio del petróleo en los años setenta puede ser una de las principales causas de los posteriores problemas macroeconómicos de la región (Larraín y Selowsky, 1990).

## b. El papel de los recursos naturales en el crecimiento económico[2]

Uno de los hechos más interesantes del desarrollo global en los últimos 30 años ha sido que las economías con altas tasas de crecimiento partieron de una situación inicial caracterizada por la escasez de recursos naturales. Por otra parte, la mayoría de los países con abundancia de recursos naturales ha enfrentado períodos de severas crisis, como ha ocurrido en Venezuela y Nigeria.

El establecimiento de una relación entre recursos naturales y desarrollo económico no es un proceso nuevo. Una de las primeras explicaciones de esta relación proviene del filósofo y político francés del siglo XVI Jean Bodin, quien afirmó que la riqueza conseguida fácilmente desincentiva la creación al señalar lo siguiente:

1. En el caso de Chile, *véanse* Chumacero y Quiroz (1997) y Spilimbergo (1999); de Venezuela, Clemente y Puente (2001), y de Colombia, Suescún (1997).
2. Esta sección se basa parcialmente en Larraín, Sachs y Warner (1999).

"... los hombres de las tierras prósperas y fecundas, son normalmente más afeminados y cobardes; mientras que por el contrario, un terreno difícil hace hombres más templados por necesidad, y por consecuencia cuidadosos, vigilantes e industriosos"[3].

Dos siglos después, y refiriéndose a la gran explotación minera en las colonias americanas, Adam Smith señaló que la minería es la lotería menos atractiva del mundo, porque sólo absorbe capital y supone una gran incertidumbre sobre las futuras ganancias[4]. Más recientemente, se ha vuelto a hacer referencia al papel de los recursos naturales en el crecimiento económico de los países; los autores han presentado pruebas, basadas en estudios de corte transversal, de una relación negativa entre la abundancia de recursos naturales y el crecimiento económico (Sachs y Warner, 1995). Puede resultar paradójico que la posesión de abundantes recursos naturales afecte negativamente el crecimiento. Después de todo, los recursos naturales son parte de la riqueza de un país y pueden fomentar la inversión.

Existen al respecto por lo menos cinco hipótesis, que explican la relación negativa entre el crecimiento y la posesión de considerables recursos naturales:

- La abundancia de recursos naturales produce una sobrevaluación de la moneda, que inhibe el crecimiento del sector manufacturero y las exportaciones de servicios (argumento basado en la "enfermedad holandesa"). Si el sector industrial presenta retornos crecientes a escala, sobre todo que no estén internalizados en la empresa, el resultado será una reducción permanente del crecimiento (Sachs y Warner, 1995).
- La abundancia de recursos naturales da origen a actividades de búsqueda de rentas económicas (*rent seeking*), lo que implica el uso de recursos reales y, por tanto, provoca pérdidas sociales. Si el marco de política es inadecuado, es posible que el nivel de ingreso sea inferior al que podría tener un país que no dispusiera de esos recursos naturales (Lane y Tornell, 1995; Leite y Weidmann, 1999).
- Las ganancias que aportan los recursos naturales son muy volátiles en los mercados internacionales. En ausencia de mercados financieros eficientes, esto conduce a una alta inestabilidad en la economía interna. Y hay pruebas de que la alta volatilidad macroeconómica está asociada a un menor crecimiento económico (Fatás, 2001; Gavin y Hausmann, 1998).
- Los recursos naturales se traducen en un tipo de cambio fuerte pasajero, que debe depreciarse con el paso del tiempo, debido al agotamiento de los recursos, al deterioro de los términos de intercambio o a la oferta inelástica del recurso exportable, factores que orientan la economía hacia una depreciación real. La deprecia-

3. Libro V, vol. I, Bodin (1995).
4. *Véanse* los comentarios de la obra de Smith en Cannan (1965).

ción del tipo de cambio real provoca presiones sociales, debido al descenso de los salarios reales, y supone un menor crecimiento económico (Sachs, 1998).

- La abundancia de recursos naturales influye negativamente en la demanda de capital, lo que reduce la tasa de interés real, el ahorro y, por ende, el crecimiento económico, todo lo cual tiende al desplazamiento (*crowding out*) del capital físico (Gylfason y Zoega, 2002).

Una pregunta siempre latente en este ámbito es si los recursos naturales proporcionan una base sostenible para el crecimiento económico a largo plazo. Hasta hace poco, los países de la región cimentaban su crecimiento en la explotación de recursos naturales. Las principales excepciones son México, a partir de su incorporación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte que le dio acceso privilegiado al mercado estadounidense, y Costa Rica, desde la instalación de Intel en el país, y en menor medida, Brasil, Colombia, El Salvador y Uruguay. Sin embargo, la gran mayoría de los países sigue muy centrada en los recursos naturales y no ha logrado traducir la abundancia de éstos en un proceso de alto y sostenido crecimiento (cuadro 7.1). Una excepción a esta regla es Chile, que durante poco menos de una década y media, de 1984 a 1997, logró crecer a una tasa promedio superior al 7% anual, sin reducir significativamente la concentración general en los recursos naturales, aunque diversificándose dentro de esa categoría (Larraín, Sachs y Warner, 1999).

Esto nos lleva a preguntarnos si un país puede basar el desarrollo económico en un régimen orientado al mercado interno. Dado el tamaño de las economías latinoamericanas, es muy improbable que esto ocurra, como quedó comprobado con la estrategia de sustitución de importaciones. Varias investigaciones recientes han demostrado que la única opción de desarrollo para un país pequeño es el crecimiento orientado al exterior y hay prueba de que por esta vía se logran resultados satisfactorios (Dollar y Kraay, 2001).

En el cuadro 7.2 los países aparecen clasificados según el crecimiento económico y la exportación de manufacturas; como se puede observar, el mejor desempeño corresponde a los países con industria manufacturera y orientación al exterior (14 de 57, en comparación con 1 de 15). Además, casi todos los "fracasos" en el campo de las exportaciones se tradujeron en tasas de crecimiento del ingreso por habitante inferiores al 3%.

A pesar de esto, las conclusiones de Sachs y Warner no han estado exentas de críticas y aclaraciones. Por ejemplo, algunos autores señalan que la relación negativa entre recursos naturales y crecimiento no es robusta, pues deja de ser significativa si se modifican el tamaño de la muestra y el período cubierto, y se utilizan procedimientos econométricos que minimizan los problemas causados por la endogeneidad de las variables involucradas (Lederman y Maloney, 2002). Asimismo, afirman que hay una interesante relación inversa entre la concentración de los ingresos por concepto de exportaciones, que mide el *índice de Herfindahl*, y el crecimiento de los

**Cuadro 7.1**
COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES
(porcentaje del total)

| | Bienes primarios | | Manufacturas | | Alta tecnología | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1965 | 2001 | 1965 | 2001 | 1994 | 2001 |
| Argentina | 94,4 | 67,4 | 5,6 | 32,6 | 1,4 | 2,8 |
| Bolivia | 95,7 | 77,9 | 4,3 | 22,1 | 1,1 | 2,1 |
| Brasil | 92,3 | 45,7 | 7,7 | 54,3 | 2,6 | 9,7 |
| Chile | 96,1 | 82,0 | 3,9 | 18,0 | 0,4 | 0,1 |
| Colombia | 93,7 | 60,6 | 6,3 | 39,4 | 1,9 | 2,8 |
| Costa Rica | 85,4 | 37,5 | 14,6 | 62,5 | 1,5 | 22,3 |
| Ecuador | 97,6 | 88,1 | 2,4 | 11,9 | 0,3 | 0,5 |
| El Salvador | 83,7 | 45,2 | 16,3 | 54,8 | 3,1 | 3,9 |
| Guatemala | 86,0 | 61,8 | 14,0 | 383 | 2,3 | 2,9 |
| Honduras | 95,6 | 72,5 | 4,4 | 27,5 | 0,3 | 0,8 |
| Latinoamérica y el Caribe | 91,5 | 51,5 | 8,6 | 48,5 | 3,2 | 7,5 |
| México | 83,7 | 15,0 | 16,3 | 85,0 | 10,7 | 18,4 |
| Nicaragua | 94,7 | 87,5 | 5,3 | 12,6 | 0,6 | 0,4 |
| Panamá | 98,1 | 86,8 | 1,9 | 13,2 | 0,1 | 0,0 |
| Paraguay | 91,6 | 83,7 | 8,4 | 16,3 | 0,2 | 0,7 |
| Perú | 99,5 | 77,5 | 0,5 | 22,5 | 0,4 | 0,3 |
| Uruguay | 95,0 | 58,0 | 5,0 | 42,0 | 0,9 | 0,9 |
| Venezuela | 98,3 | 88,8 | 1,7 | 11,2 | 0,3 | 0,2 |

**Fuente**: Banco Mundial (2003).

**Cuadro 7.2**
CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA Y DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS (1970-1990)
(número de países)

| | Crecimiento promedio de las exportaciones de manufacturas | |
|---|---|---|
| | Mayor del 5% | Menor o igual al 5% |
| Crecimiento promedio del PIB per cápita | | |
| Mayor del 3% | 14 | 1 |
| Menor o igual al 3% | 43 | 14 |

**Fuente:** Larraín, Sachs y Warner (1999).

países. Según estos autores, el 50% de este efecto corresponde a la correlación negativa entre la concentración de las exportaciones y el comercio intraindustrial y a la correlación positiva entre concentración y volatilidad del tipo de cambio real. Esto sugiere que las exportaciones regionales debieran diversificarse para cubrir una amplia gama de productos.

Se presume que la diversificación de las exportaciones influye positivamente en el consumo, porque reduce la volatilidad del ingreso, ya que al restringirse la liquidez ésta se convierte en fluctuaciones del consumo privado (Bidarkota y Crucini, 2000). Otra alternativa propuesta es disminuir esta volatilidad mediante la colocación de bonos indizados a los términos de intercambio en los mercados financieros internacionales (Caballero, 2002).

Desde el punto de vista de la política económica, para conseguir esta diversificación hay que fomentar la acumulación de capital físico y humano, desarrollar un régimen comercial que promueva las nuevas exportaciones y facilitar la adquisición de conocimientos tecnológicos en el sector industrial (Martin, 2002).

En todo caso, hay que tener en cuenta que los recursos naturales son deseables siempre y cuando se adopten políticas adecuadas para reducir los efectos negativos de su abundancia[5]. Por ejemplo, el diseño de un sólido entorno puede limitar, o incluso eliminar, la búsqueda de rentas, en tanto que la volatilidad de los términos de intercambio puede contrarrestarse por medio de mecanismos como los fondos de estabilización y una mayor participación en los mercados financieros internacionales. En este último caso, la situación óptima es que los mercados laborales sean flexibles y se apliquen políticas redistributivas eficientes que hagan más equitativo el proceso de ajuste.

Sin embargo, la abundancia de recursos naturales ha afectado el crecimiento no sólo debido a la orientación exportadora sino también a raíz de la desigual distribución inicial de los recursos entre la población, asunto que desarrollamos a continuación en conjunto con las consecuencias que tienen los conflictos sociales en el crecimiento económico.

## 2. DESIGUALDAD Y CONFLICTO SOCIAL

La forma como interactúan los agentes sociales puede convertirse en un determinante fundamental del desarrollo económico. En efecto, las situaciones de conflicto social provocadas por diferencias religiosas, políticas, étnicas y económicas afectan el desempeño económico de los países.

Al respecto, Rodrik señala que existe una relación entre los choques de origen externo, el conflicto social y el crecimiento. A su juicio, las repercusiones que tienen estos choques en términos del crecimiento dependen del conflicto social latente (es decir, del existente antes de que se produzca y que obedece a las diferencias mencionadas) y de las características de las instituciones encargadas de la superación de conflictos (Rodrik, 1999).

5. Considérese la evidencia aportada por Yabuki y Akiyama (1996).

Las principales fuentes de conflicto social son las divisiones étnicas, políticas y la desigualdad de ingresos. En cuanto a la primera, cabe recordar que, a diferencia de los países de colonización inglesa, los descendientes de los conquistadores ibéricos y los indígenas se mezclaron paulatinamente, dando origen a una numerosa población mestiza. Por tanto, los efectos de este tipo de división en el crecimiento regional no son considerables[6]. Algo similar ocurre con la división política, pues la evidencia empírica señala que sólo en el continente africano este tipo de conflicto afecta significativamente el desarrollo (Campos y Nugent, 2002).

En cambio, la desigualdad de ingresos y riqueza es mucho más importante como fuente de conflicto social, pues este fenómeno se remonta al nacimiento mismo de las repúblicas latinoamericanas. Las declaraciones de independencia ocurrieron cuando la propiedad de la tierra estaba muy concentrada por el legado de algunas prácticas de la colonización española, como el "mayorazgo" y la concesión de tierras por favores efectuados a la Corona española.

Dichas condiciones persistieron hasta mediados del siglo XX y se fueron disipando paulatinamente a medida que las familias se fragmentaban o se iniciaban procesos de reformas agrarias y otros similares de distribución de tierras. A pesar de ello, la desigualdad distributiva ha persistido en América Latina, cuyas sociedades siguen caracterizándose por tener el grado más alto de desigualdad del mundo, lo que se relaciona con la abundancia de recursos naturales y la escasa importancia otorgada a la educación y la capacitación[7].

En cierto sentido, la desigualdad de ingresos y riqueza explica la proliferación de programas populistas en varias oportunidades, así como el historial de conflicto social del cual está plagada América Latina (Dornbusch y Edwards, 1990). Esta situación contrasta con la menor desigualdad distributiva y la falta de conflictos sociales en Asia.

La relación entre desigualdad y crecimiento ha sido objeto de controversia entre los economistas, tanto por la dirección de causalidad como por su naturaleza. Una de las primeras hipótesis sobre la materia fue enunciada en 1966 por Simon Kuznets, galardonado con el premio Nobel de economía, quien arguyó que la distribución del ingreso es más igualitaria en las etapas inicial y final del desarrollo que en la intermedia, debido a la transición de una economía agraria de baja productividad a una economía industrial con alta productividad. Barro encuentra evidencia empírica al respecto, e infiere que un proceso de redistribución podría ser beneficioso para el crecimiento de los países emergentes, pues no implica necesariamente una disyunti-

6. Los únicos países latinoamericanos que presentan una división étnica significativa son Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú, aunque su fraccionamiento puede considerarse moderado (*véase* Easterly y Levine, 1995, cuadro 6).

7. Gavin y Hausmann (1998) y Spilimbergo, Londoño y Székely (1999) han encontrado evidencias que sustentan esta hipótesis.

va entre crecimiento e igualdad, como en el caso de los países más desarrollados (Barro, 2000).

Hay otra corriente de pensamiento que postula la causalidad en sentido contrario: de desigualdad a crecimiento. Entre las posibles explicaciones se encuentra la baja probabilidad de hacer ajustes fiscales en medio de procesos de estabilización, debido a que los afectados responden con protestas sociales; la influencia que ejercen los mercados financieros parcialmente desarrollados en la acumulación de capital humano, sobre todo de los más pobres, y la ineficacia que supone el frecuente uso de los impuestos para reducir la desigualdad.

Algunos modelos destacan la dimensión de economía política de esta relación. Por ejemplo, en sociedades democráticas a medida que aumenta la desigualdad disminuye el crecimiento. Esto es así porque el elector promedio –quien de acuerdo con la teoría determina el resultado de la elección– cuenta con escasos recursos económicos y, por tanto, apoya altas tasas de impuesto sobre el capital, las que desincentivan la acumulación del capital y el crecimiento (Alesina y Rodrik, 1994).

Más recientemente, y aplicando métodos no paramétricos, otros autores indican que las variaciones netas de la desigualdad, en cualquier sentido, limitan el crecimiento económico inmediatamente posterior (Banerjee y Duflo, 2000). En efecto, en toda variación de la distribución del ingreso hay ganadores y perdedores, lo que agudiza los conflictos sociales y, consecuentemente, restringe el crecimiento económico.

En relación con la disímil evolución de América Latina y Asia sudoriental, Larraín y Vergara (1998) señalan que por cada diez puntos de incremento en la razón de ingresos entre el quintil más rico y el más pobre de la población, el crecimiento del PIB per cápita se reduce en un 0,9% anual. Esta relación es más robusta en el caso de gobiernos democráticos, tal como indica el modelo de Alesina y Rodrik, aunque también se da en dictaduras[8].

Los procesos de redistribución de la riqueza mediante leyes de reforma agraria o nacionalización de grandes grupos económicos, a los que recurrieron en el pasado los gobiernos de América Latina, no permitieron una reducción sostenida de la desigualdad. En los últimos años se han contemplado otras alternativas para lograr el mismo objetivo, entre las que figuran el mantenimiento de un ambiente macroeconómico estable y la provisión de mejores servicios públicos destinados a los grupos más necesitados (Chong y Calderón, 2001). Por esta razón, los gobiernos de América Latina están intentando mejorar la calidad de la educación pública a través de reformas educativas destinadas a ampliar la cobertura y la calidad de la formación básica, pero aún es temprano para saber qué efectos han tenido estas medidas.

---

8. Hay pruebas empíricas según las cuales este tipo de relación también se da en países desarrollados (Panizza, 2002).

A pesar de que América Latina ha realizado variados esfuerzos por mantener la estabilidad macroeconómica y mejorar las redes de protección social, la desigualdad no mostró variaciones entre los años ochenta y noventa, e incluso ha aumentado en algunos países (Székely e Hilgert, 1999; Székely, 2001). Este fenómeno ha sido interpretado y explicado de distintas maneras: mientras algunos autores sostienen que las reformas han tenido un efecto positivo en la distribución del ingreso, pero que éste no se ha manifestado debido a los escasos avances en el área de la educación. En cambio, otros señalan que la reforma financiera y, en menor medida, la reforma comercial han influido negativamente en la distribución del ingreso. Por tanto, no podría afirmarse que existen pruebas inequívocas de las repercusiones que han tenido en ese sentido las políticas económicas adoptadas en los últimos años[9].

En conclusión, independientemente de las razones por las cuales una sociedad esté dividida, toda división se traduce a la larga en menor crecimiento económico. Los países con problemas de cohesión social difícilmente pueden reaccionar en forma adecuada ante los choques externos o implantar reformas que realcen la eficiencia económica. Y este tipo de conflictos pueden socavar las bases institucionales de la economía, cuyo papel en el desarrollo analizaremos en una sección posterior (Ritzen, Easterly y Woolcock, 2000).

## 3. EL EFECTO DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

Si los factores estructurales fueran los únicos determinantes del desarrollo, quedaría poco por hacer en América Latina para estimular el crecimiento. Sin embargo, una buena conducción macroeconómica, unida a políticas que incentiven la eficiencia microeconómica, puede influir notablemente en el desarrollo. De hecho, la mayoría de los estudios empíricos sobre crecimiento estuvo motivada por el análisis de los efectos a largo plazo de las políticas económicas.

Parte importante del desempeño económico de los países latinoamericanos está relacionada con características estructurales, que explican casi en su totalidad el crecimiento de la región hasta la década de 1930, pues el margen de acción que existía en esa época para las políticas económicas era limitado.

A consecuencia de la crisis de los años treinta y la reducción del ingreso por habitante de un 20% a un 30% provocada por ésta entre 1929 y 1933[10], los gobiernos de la región se centraron crecientemente en la conducción macroeconómica. El mantenimiento del patrón oro, el descenso de los precios de las materias primas y la

9. Los argumentos en uno y otro sentido se encuentran en Székely y Londoño (1997) y en Behrman, Birdsall y Székely (2001).
10. Cardoso y Helwege (1993).

rápida salida de capitales hicieron sentir el impacto a esta crisis a los países de América Latina, mientras el entorno internacional se cerraba a los flujos comerciales y financieros.

Posteriormente, la política económica se centró en el fomento de la industrialización, con el fin de reducir la dependencia externa derivada de la producción y exportación de productos primarios. Además, el desarrollo de modelos macroeconómicos en Occidente y la irrupción del sistema comunista en Europa oriental y la Unión Soviética motivaron a los gobernantes regionales a impulsar grandes programas de gasto fiscal, influidos por los métodos de planificación central.

Es cierto que el efecto inicial de estas políticas en el crecimiento económico fue positivo, gracias en parte a la suscripción de acuerdos de cooperación regional que ampliaron el mercado. Sin embargo, a la larga estas políticas se tradujeron en sectores públicos sobredimensionados e ineficientes, mientras el crecimiento económico fluctuaba entre regular y deficiente, debido a las altas tasas de inflación y las distorsiones económicas, sobre todo del comercio exterior.

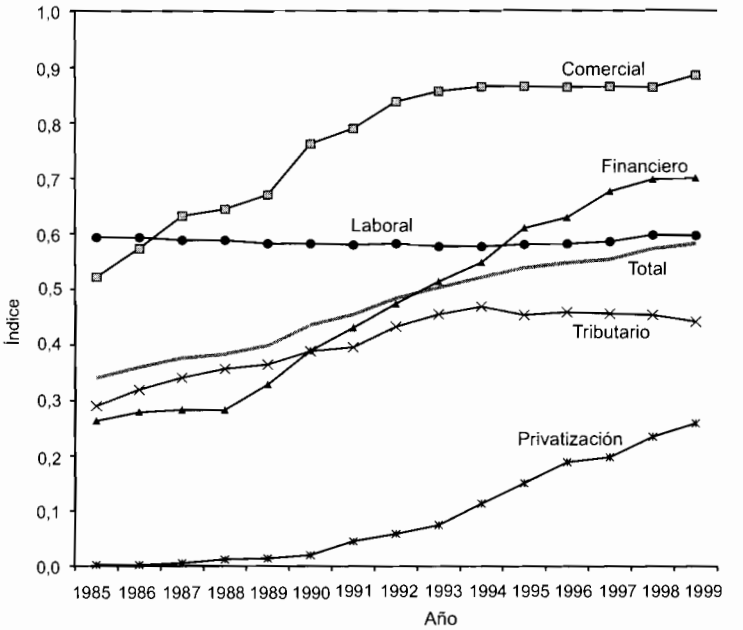
Este proceso también se complicó debido a que las importaciones de insumos y bienes de capital superaban considerablemente los ingresos por concepto de exportaciones, lo que conducía a una creciente dependencia financiera externa. Además, la limitada orientación externa restringió el proceso de transferencia de nuevas tecnologías.

La crisis de la deuda en 1982-1983 fue un hito en la orientación del desarrollo latinoamericano. Los países de la región iniciaron a continuación una serie de reformas económicas con el fin de estabilizar las economías y crear las bases necesarias para un crecimiento sostenido, proceso en el cual se asignó al mercado el rol protagónico en la asignación de recursos.

A fines de los años noventa, los mayores avances se habían registrado en el área financiera y de comercio exterior, pero todavía había un amplio espacio para avanzar en las reformas tributaria y laboral y en la privatización de empresas públicas (*véase* el gráfico 7.2). De hecho, en 1999 el margen disponible para implementar reformas estructurales era de similar magnitud a los adelantos logrados durante la década anterior (Lora, 2001).

¿En qué medida fomentaron el crecimiento económico estas reformas? Uno de los primeros estudios sobre el tema fue el realizado por Easterly, Loayza y Montiel en 1997. Mediante un panel de datos, los autores demuestran que, contrariamente al supuesto, muy difundido a comienzos de los años noventa, de que las reformas habían tenido resultados limitados, en la mayoría de los casos el efecto fue mayor que el esperado, si se toma también en consideración la influencia de otras variables económicas y de características regionales. Además, señalan que lo ocurrido en América Latina pudo haber sido mucho mejor si se hubiesen profundizado las reformas financiera y comercial, y sostienen que el pesimismo mencionado obedeció a

**Gráfico 7.2**
EL AVANCE DE LAS REFORMAS EN AMÉRICA LATINA
(Índice: escala de 0 a 1)




**Fuente**: Adaptado de Lora (2001).

que se hicieron comparaciones interregionales entre las tasas máximas de crecimiento en lugar de comparar los promedios registrados.

Por su parte, en otro estudio (Fernández-Arias y Montiel, 2001) se confirmaron los resultados previos con una metodología similar, pero controlándolos directamente con variables de política. Los autores calcularon que el efecto cuantitativo de largo plazo de las reformas en lo que respecta al crecimiento del PIB per cápita está en torno al 1,8% anual, aunque los factores externos impidieron que este efecto se manifestase totalmente. Los autores hacen hincapié en que la profundización de las reformas económicas permitiría elevar las tasas de crecimiento en casi un 2%. Por último, señalan que las diferencias estructurales, y probablemente institucionales, significan para América Latina una diferencia en términos de desempeño del orden del 2% anual con respecto a Asia sudoriental.

Con el mismo enfoque econométrico, un análisis posterior (Fajnzylber y Lederman, 1999) señala que la reforma económica realizada en América Latina contribuyó positivamente a la productividad total de los factores. Los autores concluyen que a lo largo de todo el período considerado (1950-1995) las contribuciones del capital y del

trabajo al crecimiento fueron similares y que, por tanto, la mayor diferencia corresponde al incremento de la productividad.

Otro efecto de las reformas es que, gracias a la mejor administración de la política macroeconómica con posterioridad a la crisis de la deuda, en la mayoría de los países se ha reducido la volatilidad del crecimiento (Gavin, 1997).

La crisis externa de finales de los años noventa redundó en pesimismo sobre el crecimiento de la región, pues la coyuntura económica volvió a convertirse en un escollo para seguir avanzando en el proceso de desarrollo. La información disponible sobre la materia indica que de un 50% a un 60% de la desaceleración obedeció a factores externos, entre otros el deterioro de los términos de intercambio, altas tasas de interés internacionales y factores climáticos como el fenómeno de El Niño (Herrera, Perry y Quintero, 2000).

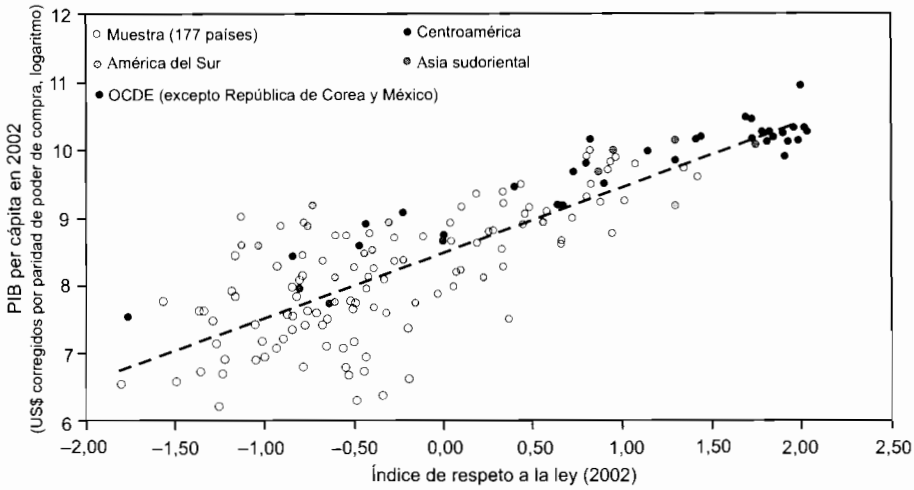
Sin embargo, los problemas que afectaron a Argentina y Brasil en 2001 y 2002 son una clara prueba de que aún falta por avanzar en las reformas estructurales, tanto en los campos mencionados como en el escenario donde se da la interacción económica, es decir, en las instituciones.

## 4. LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES

Entre los principales factores causantes del magro desempeño económico latinoamericano, pese a la ejecución de reformas económicas, se cita el papel que han tenido las instituciones en el crecimiento económico regional. En este contexto "instituciones" se refiere a las reglas, los mecanismos de aplicación y las organizaciones relacionadas con las transacciones económicas (Banco Mundial, 2001). Entre otros elementos, la institucionalidad consiste entonces en el respeto de los derechos de propiedad, las condiciones de acceso al sistema judicial para la superación de diferencias comerciales, y los mecanismos de creación y aplicación de las leyes.

El tipo y la calidad de las instituciones son un determinante esencial del desarrollo. Por ejemplo, es muy útil relacionar el PIB per cápita, como indicador del grado actual de desarrollo, con un indicador de la calidad de las instituciones, en este caso el respeto a la ley (*véase* el gráfico 7.3). En una evaluación econométrica efectuada por el Banco Interamericano de Desarrollo se señala que el 60% de la brecha entre el ingreso de los países latinoamericanos y los países desarrollados es atribuible a la calidad de la estructura institucional (BID, 2000). La importancia de este factor es aún mayor cuando se compara la situación con la de Asia sudoriental, puesto que es la causa de hasta un 80% de la diferencia en términos de ingresos. Hay pruebas fehacientes de que existe una relación entre la mayor gobernabilidad y la mejor calidad de las instituciones, por una parte, y las tasas más altas de crecimiento económico, por otra. Varios autores han analizado la influencia de los derechos políticos y de propiedad en el crecimiento económico en numerosos países y han llegado a la con-

**Gráfico 7.3**
INSTITUCIONES E INGRESO POR HABITANTE




**Fuente:** basado en Kaufmann y otros (2003), Banco Mundial (2003) y Fondo Monetario Internacional (2003).

clusión de que el respeto a la ley tiene un efecto significativo en el ingreso promedio y en el ingreso del 20% más pobre de la población, mientras que la participación política parece no influir mayormente en los ingresos (Dollar y Kraay, 2000)[11]. Esta última conclusión es limitada, dado que un buen sistema democrático, en el que la responsabilidad administrativa pueda ser controlada por los votantes, podría reducir la corrupción, mejorar la función pública y, por tanto, realzar el crecimiento económico (Adserà, Boix y Payne, 2003).

Otros autores sostienen que los factores institucionales podrían ser los canales de transmisión de las características geográficas al desarrollo, basándose en el hecho de que la situación de las colonias relativamente ricas, sobre todo las que tenían una gran dotación de recursos naturales, hoy son relativamente pobres y viceversa (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2002). Según estos autores, esto se debe a que en la mayoría de las regiones con menos riquezas naturales la institucionalidad contribuyó a fomentar las actividades económicas.

La calidad de la estructura institucional también tiene una estrecha relación con los conflictos sociales. En efecto, cuando se producen choques externos, que suelen afectar a algunos sectores y favorecen a otros, la existencia de una estructura institucional débil no permite manejar el conflicto proveniente de la distribución de

11. *Véase* mayor información sobre el tema en Knack y Keefer (1995)

beneficios y pérdidas, lo que lleva a postergar todo lo posible los programas necesarios para enfrentar la situación, entre otros un ajuste fiscal o una depreciación del tipo de cambio real. Esta hipótesis queda confirmada por la evidencia empírica que proporcionan Rodrik (1999) y Gaviria y otros (2000).

Otro importante nexo entre la deficiente calidad de la estructura institucional y el desarrollo económico son los efectos que la excesiva burocracia, el poder discrecional y la corrupción producen en el tamaño del sector informal. Los países que se caracterizan por una amplia economía subterránea crecen comparativamente menos que los que tienen un buen entorno institucional y, por ende, una menor informalidad[12]. Según los resultados de las investigaciones más importantes sobre la magnitud del sector informal, sus principales determinantes son la discrecionalidad en la política tributaria, las regulaciones del mercado laboral y la eficiencia del sector público[13].

Según estudios anteriores, la discreción en la política tributaria es importante sólo en algunos países de América Latina, en los que la excesiva carga tributaria puede representar un obstáculo para emprender actividades formales. En cambio, los otros dos factores son más determinantes de la magnitud de la economía subterránea (Larraín, 2002 y 2003).

La situación es distinta en el caso de las restricciones laborales. Los países latinoamericanos no han flexibilizado mayormente el mercado de trabajo. El índice de seguridad laboral, desarrollado por James Heckman, profesor de la Universidad de Chicago y ganador del premio Nobel, en colaboración con Carmen Pagés, refleja el valor presente, al momento en que el trabajador es contratado, del costo futuro esperado de despedirlo si las condiciones económicas empeoran (Heckman y Pagés, 2000). Este índice proporciona una medida cardinal de la seguridad en el empleo, aunque en él sólo se consideran las decisiones de despido que afectan a la empresa, y no el costo total de la regulación en lo que respecta a la demanda de trabajo. Según el índice, el promedio latinoamericano duplica el de los países que integran la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (*véase* el cuadro 7.3).

El otro factor que influye en la magnitud del sector informal es la ineficiencia del sector público y la existencia de excesivas trabas burocráticas. Precisamente, éste es uno de los puntos más débiles en el caso latinoamericano. En un estudio reciente se infiere que la instalación de una nueva empresa en América Latina supone un promedio de cinco trámites burocráticos, tarda casi el doble de días y tiene un costo casi cuatro veces mayor que en los países de la OCDE (*véase* el cuadro 7.4) (Djankov y otros, 2002). Además, la información recopilada respalda la hipótesis de que el Esta-

12. Dicha evidencia se encuentra en Tanzi y Davoodi (2000) y Johnson, Kaufmann y Zoido-Lobatón (1999).
13. *Véanse* Loayza (1997) y Johnson y otros (1999).

**Cuadro 7.3**
ÍNDICE DE SEGURIDAD EN EL EMPLEO

| País | Índice (salario mensual) | % del salario mensual | Clasificación | País | Índice (salario mensual) | % del salario mensual | Clasificación |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Estados Unidos | 0,0 | 0,0 | 1 | Trinidad y Tobago | 2,5 | 21,2 | 19 |
| Nueva Zelanda | 0,2 | 1,8 | 2 | Nicaragua | 2,6 | 21,4 | 20 |
| Australia | 0,4 | 3,7 | 3 | Panamá | 2,7 | 22,7 | 21 |
| Canadá | 0,6 | 4,6 | 4 | República Dominicana | 2,8 | 23,5 | 22 |
| Noruega | 0,9 | 7,6 | 5 | Venezuela | 3,0 | 24,6 | 23 |
| Alemania | 1,1 | 9,5 | 6 | Argentina | 3,0 | 24,8 | 24 |
| Francia | 1,1 | 9,5 | 7 | Costa Rica | 3,1 | 26,0 | 25 |
| Polonia | 1,2 | 10,2 | 8 | México | 3,1 | 26,1 | 26 |
| Suiza | 1,2 | 10,4 | 9 | El Salvador | 3,1 | 26,1 | 27 |
| Reino Unido | 1,5 | 12,1 | 10 | España | 3,2 | 26,3 | 28 |
| Bélgica | 1,7 | 14,4 | 11 | Chile | 3,4 | 28,2 | 29 |
| Austria | 1,8 | 14,9 | 12 | Colombia | 3,5 | 29,1 | 30 |
| Brasil | 1,8 | 14,9 | 13 | Honduras | 3,5 | 29,4 | 31 |
| Grecia | 1,8 | 15,0 | 14 | Perú | 3,8 | 31,6 | 32 |
| Guyana | 1,9 | 15,8 | 15 | Turquía | 4,0 | 33,1 | 33 |
| Jamaica | 1,9 | 16,0 | 16 | Ecuador | 4,0 | 33,6 | 34 |
| Paraguay | 2,2 | 18,1 | 17 | Portugal | 4,2 | 34,7 | 35 |
| Uruguay | 2,2 | 18,6 | 18 | Bolivia | 4,8 | 39,6 | 36 |

**Fuente:** Heckman y Pagés (2000).

**Cuadro 7.4**
TRÁMITES NECESARIOS PARA INSTALAR UNA FÁBRICA

| | América Latina | OCDE |
|---|---|---|
| Número de trámites | 13,5 | 8,0 |
| Duración (días) | 94 | 53 |
| Costo (proporción del PIB per cápita, 1997) | 0,45 | 0,13 |

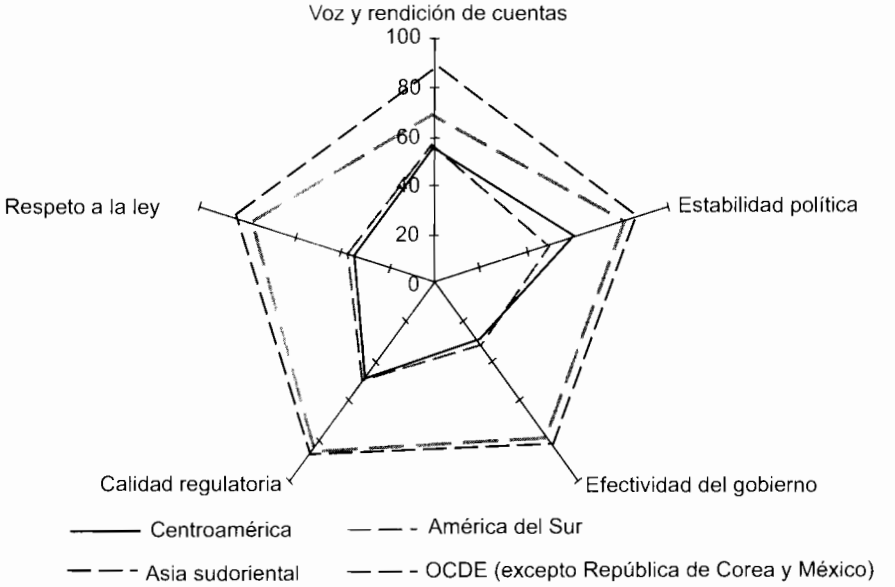
**Fuente:** Basado en Djankov y otros (2002).

do ha utilizado los trámites burocráticos como fuente de ingresos y poder, en vez de contribuir a fomentar la eficiencia.

Otras pruebas de la escasa calidad de la estructura institucional son los indicadores de gobernabilidad y eficiencia desarrollados por Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2003), que corroboran las grandes diferencias existentes entre América Latina, Asia sudoriental y los países de la OCDE (*véase* el gráfico 7.4).

Existen múltiples factores que influyen en la calidad institucional y que han comenzado a analizarse, dada la creciente importancia que se le ha asignado al tema en el análisis del desarrollo económico. Por ejemplo, la asistencia que brindan los países desarrollados a los países emergentes paradójicamente puede traducirse en un

**Gráfico 7.4**
INDICADORES DE GOBERNABILIDAD EN ALGUNAS REGIONES
(Índice: escala de 0 a 100)




**Fuente**: Basado en Kaufmann y otros (2003)

menor respeto a la ley, mayor burocracia y corrupción, debido a actividades inspiradas por la búsqueda de rentas con el fin de apropiarse de los recursos provenientes de esas fuentes (Knack, 2001).

El principal desafío de la política de desarrollo en el futuro será combinar las fuerzas de mercado con un adecuado manejo institucional para promover mayor crecimiento económico (Rodrik, 2000).

Hasta este punto se han considerado tres grandes factores que explican el desarrollo económico latinoamericano –la estructura, las políticas y las instituciones–, y nos permiten entender el rumbo histórico del desarrollo latinoamericano en el último siglo. Estos tres elementos continuarán siendo importantes determinantes del crecimiento económico futuro, pero la mayor interacción entre las economías, en el marco del proceso de globalización, y el notable progreso técnico de las últimas décadas indican que la región se verá enfrentada a un desafío ya conocido, pero que ahora adquiere mayor urgencia: cómo adaptar las nuevas tecnologías para potenciar el desarrollo, tema que consideramos a continuación.

## 5. Los desafíos de la revolución tecnológica

### a. La revolución de las tecnologías de la información (TI)

La Internet y las empresas virtuales son posiblemente los aspectos más visibles de la nueva economía, pero la revolución que suponen es mucho más general. De hecho, las empresas de la antigua economía son las más afectadas por el cambio, especialmente las del sector que funciona con uso intensivo de capital para la aplicación de las nuevas tecnologías (Van Ark, 2001).

Esta revolución está dividiendo el mundo en tres grandes grupos. El primero está constituido por los países innovadores, los que desarrollan los últimos adelantos en tecnología de información. Estados Unidos encabeza este grupo, compuesto también por algunos países de Europa, el Japón y, lo que no deja de ser interesante desde el punto de vista de los países pequeños, por los países nórdicos, sobre todo Suecia y Finlandia. Estos países no sólo son grandes usuarios de la tecnología de la información, sino que también están a la vanguardia del proceso de innovación. Representan aproximadamente el 15% de la población mundial.

El segundo grupo está integrado por los que adoptan y adaptan las innovaciones. No son creadores de tecnología, sino usuarios de las que desarrollaron los países que son pioneros en este campo. Se trata fundamentalmente de algunos países de América Latina, Asia y Oceanía, que representan alrededor de un 40% de la población mundial. El tercer grupo es el de los países que están marginados de esta revolución y representan el 45% restante. En esta categoría se encuentran gran parte de los países de África y de las regiones más pobres de Asia y, además, varios países andinos y centroamericanos.

¿Dónde se ubica América Latina en este contexto? Con suerte, en la periferia del segundo grupo. Deberíamos apuntar a convertirnos en un miembro activo de este grupo, al que aún no está claro que pertenezcamos. Como plantean Barro y Sala-i-Martin (1997), no es imprescindible formar parte del primer grupo para crecer rápido; de hecho, los "seguidores" exitosos pueden crecer más que éstos en ciertas etapas del desarrollo.

La concentración de las innovaciones es muy fuerte, como queda en evidencia, entre otras cosas, en los casos de las patentes y las publicaciones científicas[14]. En 2001 se inscribieron en Estados Unidos 166.045 patentes, 87.610 de las cuales eran de estadounidenses, en tanto que 78.435 provenían del resto del mundo, lo que indica claramente que Estados Unidos encabeza, a gran distancia de los demás países, el proceso de adelanto tecnológico, con 314 patentes por cada millón de habitantes. La mitad de estas patentes es fruto de investigaciones universitarias, que se llevan a

14. *Véanse* mayores detalles en Uspto (2002) y World Economic Forum (2003).

cabo gracias a una estrecha colaboración entre universidades y empresas. El Japón aporta 261 patentes por millón de habitantes; la provincia china de Taiwán, 240; Suiza y Suecia 195 cada uno; Israel, 163; Finlandia, 140, y Alemania, 136. América Latina produce alrededor del 8,5% del PIB mundial, pero sólo contribuye con el 1,6% de las publicaciones científicas, el 0,6% del gasto para investigación y desarrollo y poco menos del 0,2% de las patentes[15].

La producción de patentes está relacionada con los recursos que destinan los países a investigación y desarrollo. En países pequeños, pero que están en la vanguardia de la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías, como Suecia y Finlandia, esta proporción fluctúa en torno al 3%. Las cifras correspondientes a la República de Corea y otros países asiáticos, que destinan proporciones similares del PIB a investigación y desarrollo, son muy cercanas a ésta.

**Cuadro 7.5**
GASTO EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO
(porcentaje del ingreso nacional, 2000 o año más reciente)

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Suecia | 3,76 | Eslovenia | 1,47 | Bolivia | 0,50 |
| Israel | 3,69 | República Checa | 1,27 | Argentina | 0,48 |
| Finlandia | 3,31 | Nueva Zelanda | 1,21 | Grecia | 0,48 |
| Japón | 2,80 | Croacia | 1,18 | Turquía | 0,48 |
| República de Corea | 2,70 | Singapur | 1,13 | Mauricio | 0,45 |
| Suiza | 2,55 | Federación Rusa | 1,08 | Malasia | 0,42 |
| Estados Unidos | 2,55 | Italia | 1,04 | Letonia | 0,40 |
| Alemania | 2,31 | República Eslovaca | 0,98 | México | 0,36 |
| Francia | 2,21 | Ucrania | 0,97 | Venezuela | 0,34 |
| El Salvador | 2,20 | España | 0,84 | Túnez | 0,30 |
| Islandia | 2,08 | Rumania | 0,79 | Filipinas | 0,21 |
| P. Ch. deTaiwán | 2,08 | Estonia | 0,78 | Botsuana | 0,14 |
| Países Bajos | 2,01 | Brasil | 0,77 | Trinidad y Tabago | 0,14 |
| Dinamarca | 1,94 | Polonia | 0,73 | Tailandia | 0,10 |
| Reino Unido | 1,81 | Hungría | 0,71 | Indonesia | 0,07 |
| Australia | 1,71 | Lituania | 0,67 | China | 0,06 |
| Canadá | 1,68 | Portugal | 0,63 | Costa Rica | 0,06 |
| Noruega | 1,68 | India | 0,62 | Bangladesh | 0,03 |
| Austria | 1,64 | Sudáfrica | 0,62 | Ecuador | 0,02 |
| Bélgica | 1,55 | Bulgaria | 0,61 | | |
| Irlanda | 1,54 | Chile | 0,56 | | |

**Fuente:** Banco Mundial (2003) y WEF (2003)

15. Cálculos basados en Uspto (2002) y Banco Mundial (2003).

¿A qué se deben estas diferencias tan marcadas en las tasas de innovación de los países? No hay respuestas simples. Los sistemas de innovación son complejos. Las fuerzas del mercado y los incentivos son centrales en el proceso de innovación. Pero hay mucho más. Los países que han sido exitosos en este campo han logrado crear una relación estrecha y eficiente entre la empresa privada, las universidades y el gobierno. Internet tiene su origen en un proyecto del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, cuyo objetivo era desarrollar mecanismos de protección ante un posible ataque nuclear. Ése es el germen de la Internet que hoy día conocemos. De allí fue tomado por las universidades que desarrollaron esta red mundial. Y luego, muy de cerca, les siguieron empresas privadas que la adoptaron y crearon numerosas aplicaciones.

## b. ¿Cómo aprovechar la nueva economía y promover el crecimiento?

El incremento de la productividad que permite la nueva economía nos ofrece la oportunidad de potenciar el crecimiento latinoamericano. ¿Qué políticas se podrían adoptar para fomentar esta nueva economía? ¿Cómo se podría facilitar la participación de un país y de la región en general en la revolución de las tecnologías de información? Detrás de todo esto está la idea de que el Estado no es el actor más importante del proceso, sino que cumple una función fundamental como facilitador, dado que a través de las políticas puede prácticamente determinar cómo enfrentará este desafío el sector privado.

i. *Estímulo de la investigación y el desarrollo:* Ante todo, es imprescindible que el Estado destine más recursos a este fin, pero no basta con eso: además, éstos tienen que ser bien usados. Parte de este proceso consiste en estimular la cooperación entre las universidades y las empresas privadas.
ii. *Fomento del capital de riesgo:* Otro aspecto importante de este proceso es estimular el capital de riesgo, industria bastante poco desarrollada en América Latina, lo que podría atribuirse a un trato tributario poco atractivo, sobre todo en lo que se refiere al impuesto a las ganancias de capital. Por consiguiente, se podría optar por establecer un impuesto a las ganancias de capital más bajo que el aplicable a otras formas de ingreso; de hecho, incluso hay países que lo han abolido. Otro tema en este contexto es la protección de los derechos de los accionistas minoritarios. Los capitalistas de riesgo invierten en las empresas como accionistas minoritarios, por lo que es necesario que se respeten sus derechos. En general, todos los posibles inversionistas que vayan a invertir como accionistas minoritarios exigen que éstos se protejan adecuadamente.
iii. *Reducción de las barreras regulatorias:* Las barreras regulatorias son otro factor limitante del desarrollo de la nueva economía, especialmente en el área de las

telecomunicaciones. En nuestra región se han reducido los costos de conexión, pero todavía son relativamente altos, porque suelen incluir un cargo fijo más la tarifa por tiempo de uso del servicio. En Estados Unidos, en cambio, existe la posibilidad de pagar una tarifa fija que da derecho a acceso ilimitado. En general, las mayores barreras están en la telefonía fija, que ha crecido en América Latina a una tasa del 5% anual, mientras la telefonía móvil registra una expansión del 30% al 40% anual. Si bien es cierto que se puede acceder a Internet a través de teléfonos móviles, el costo variable es muy alto. Las barreras regulatorias impiden también que los servicios de televisión por cable ofrezcan conexión a alta velocidad a Internet, como ocurre en Estados Unidos, donde las empresas proporcionan un módem de alta velocidad que por un cargo fijo permite acceso ilimitado a Internet.

iv. *Mercado laboral y capital humano:* El mantenimiento y la profundización de la flexibilidad del mercado laboral son clave para la competitividad de un país. Tener un mercado laboral fluido y flexible es esencial para participar adecuadamente en la nueva economía, por lo que el perfeccionamiento del capital humano, a través de la educación y la capacitación, debe convertirse en un objetivo primordial. En varios países de nuestra región se están ejecutando programas de conexión de todas las escuelas primarias, públicas y privadas, a Internet, dado que esto es clave para el proceso de aprendizaje; no se trata solamente de tener computadores, sino de tener equipos que estén conectados a la red.

v. *El gobierno como usuario:* También convendría intensificar el uso por parte de los gobiernos de las tecnologías de la información, aunque se debe reconocer que ha habido avances en este campo en nuestra región. De hecho, muchas de las compras de los gobiernos se hacen hoy por Internet o solicitando ofertas por esa vía. Sin embargo, todavía queda mucho por trabajar y avanzar en este terreno.

vi. *Atracción de inversión extranjera:* Es importante que los países de América Latina y el Caribe atraigan inversiones de empresas que estén a la cabeza del desarrollo tecnológico. Para lograrlo, habría que otorgar incentivos tributarios, lo que puede llegar a plantear muchos problemas potenciales, aunque es mucho lo que se puede hacer en el marco del régimen de incentivos uniformes. También podría dar muy buenos resultados la aplicación de una política mucho más activa de atracción de inversiones extranjeras para actividades de tecnología avanzada, dado que las empresas mundiales más importantes en esta área pueden escoger cualquier país del mundo para invertir. Es posible que el aspecto más interesante de este proceso sean las externalidades positivas que pueden tener estas empresas en las esferas de la educación y la capacitación, y en términos del "efecto de señal" que permitiría atraer a otras empresas de primera línea y de incrementar la productividad de otras empresas que se desenvuelven en sectores más tradicionales.

Como señalan Chong y Micco (2002), para ampliar la difusión de nuevas tecnologías no sólo se necesitan una mayor infraestructura y unos recursos humanos capacitados para usar esta misma infraestructura, sino también un ambiente institucional sano, que suponga niveles mínimos de respeto a la ley y a los derechos de propiedad; mercados financieros sólidos, y un grado de apertura que permita absorber los nuevos conocimientos.

La revolución de las tecnologías de información ofrece una extraordinaria oportunidad de desarrollo a la América Latina. Pero todavía hay una serie de barreras que derribar y políticas que aplicar, para que el acceso a las nuevas tecnologías y la interconexión a las redes sean masivos. El uso más amplio de estas nuevas tecnologías mejoraría considerablemente las perspectivas de crecimiento nacional y regional.

## 6. COMENTARIOS FINALES

El análisis aislado de las políticas económicas aplicadas en el pasado no permite entender cabalmente el desarrollo económico latinoamericano. Es importante considerar además el importante efecto de otros factores que han influido en el rumbo tomado por la región, particularmente la estructura y las instituciones.

Las condiciones estructurales, entre otras la dotación de recursos naturales, han determinado la orientación de políticas adoptada por América Latina desde la colonización europea hasta el presente. Tanto es así que por más de un siglo los gobiernos nacionales han intentado diversificar su base productiva y exportadora, con el fin de poder depender menos de un número reducido de productos primarios de exportación en los mercados mundiales.

Evidentemente, es imposible modificar la influencia que han ejercido estas condiciones en el desarrollo pasado. Tampoco resulta fácil modificar las condiciones estructurales a futuro, aunque sí es posible. Sin embargo, se puede avanzar con la aplicación de políticas adecuadas, destinadas a agilizar la actividad económica, específicamente a ampliar la apertura comercial, flexibilizar los mercados laborales y mejorar las finanzas públicas. No obstante, mientras no se dé un cambio importante en las instituciones económicas de la región, es decir, mientras no se reduzca significativamente la corrupción y no se mejore el respeto a la ley y la transparencia y eficiencia del poder judicial, será difícil acceder a niveles de crecimiento elevados.

Las nuevas tecnologías pueden ayudar a acortar distancias, reducir vulnerabilidades y mejorar la administración macroeconómica. Si se aprovechan adecuadamente, la revolución tecnológica puede dar un nuevo impulso al desarrollo latinoamericano.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson (2002), "Reversal of fortune: Geography and institutions in the making of the modern world income distribution", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, noviembre.

Adserà, Alicía, Carles Boix y Mark Payne (2003), "Are you being served?: Political accountability and government performance", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 19.

Alesina, Alberto y Dani Rodrik (1994), "Distributive politics and economic growth", *Quaterly Journal of Economics*, vol. 109, mayo.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2000), *Informe progreso económico y social. Desarrollo: más allá de la economía*, Washington, D.C.

Banco Mundial (2003), "Global Development Network Indicators" (http://sima-ext.worldbank.org).

_____ (2002), "Global Development Network Database" (http://sima-ext.worldbank.org/wbq).

_____ (2001), *World Development Report 2001/2002*, Washington, D.C., The World Bank Group.

Banerjee, Abhijit y Esther Duflo (2000), "Inequality and growth: What can the data say?", *NBER Working Paper*, Nº 7793, julio.

Barro, Robert (2000), "Inequality and growth in a panel of countries", *Journal of Economic Growth*, vol. 5, Nº 1, marzo.

Barro, Robert y Xavier Sala-i-Martin (1997), "Technological diffusion, convergence, and growth", *Journal of Economic Growth*, vol. 2, Nº 1, marzo.

Baxter, Marianne y Michael Kouparitsas (2000), "What causes fluctuations in the terms of trade?", *National Bureau of Economic Research Working Paper*, Nº 7462, enero.

Behrman, Jere, Nancy Birdsall y Miguel Székely (2001), "Pobreza, desigualdad y liberalización comercial y financiera en América Latina", documento de trabajo, Nº 449, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mayo.

Bidarkota, Prasad y Mario Crucini (2000), "Commodity prices and the terms of trade", *Review of International Economics*, vol. 8, Nº 4, noviembre.

Bodin, Jean (1995), "The six books of a comonwhealth", en S. Holmes (comp.), *Passions and Constraints*, Chicago, University of Chicago Press.

Caballero, Ricardo (2002), "Enfrentando la vulnerabilidad externa de Chile: un problema financiero", *Economía Chilena*, vol. 5, Nº 1, abril.

Campos, Nauro y Jeffrey Nugent (2002), "Who is afraid of political instability", *Journal of Development Economics*, vol. 67, Nº 1, febrero.

Cannan, Edwin (comp.) (1965), *Adam Smith's Wealth of Nations*, Nueva York, Modern Library.

Cardoso, Eliana A. y Ann Helwege (1993), *La economía latinoamericana: diversidad, tendencias y conflictos*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Charvériat, Celine (2000), "Natural disasters in Latin America and the Caribbean: An overview of risk", documento de trabajo, Nº 434, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre.

Chong, Alberto y César Calderón (2001), "Volume and quality of infrastructure and the distribution of income: An empirical investigation", documento de trabajo, N° 450, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), abril.

Chong, Alberto y Alejandro Micco (2002), "The Internet and the ability to innovate in Latin America", documento de trabajo, N° 464, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), enero.

Chumacero Rómulo y Jorge Quiroz (1997), "Ciclos y crecimiento en la economía chilena: 1985-1996", en Felipe Morandé y Rodrigo Vergara (comps.), *Análisis empírico del crecimiento en Chile*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP)/Programa Instituto Latinoamericano de Doctrinas y Estudios Sociales (Ilades)/Georgetown University.

Clemente, Lino y Alejandro Puente (2001), "Choques externos y volatilidad en Venezuela", Proyecto Andino de Competitividad, Caracas, Corporación Andina de Fomento (CAF), diciembre.

Cuddington, John, Rodney Ludema y Shamila Jayasuriya (2003), "Prebish-Singer redux", en D. Lederman y W. Maloney (comps.), *Natural Resources and Development: Are They a Curse? Are They a Destiny?*, Oxford, Oxford University Press.

Djankov, Simeon y otros (2002), "The regulation of entry", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, N° 1, febrero.

Dollar, David y Paul Collier (comps.), (2002), *Globalización, crecimiento y pobreza: construyendo una economía mundial incluyente*, México D.F., Banco Mundial/Alfaomega (http: www.worldbank.org/research/global).

Dollar, David y Aart Kraay (2001), "Trade, growth and poverty", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 2199, marzo.

_____ (2000), "Property rights, political rights, and the development of poor countries in the post-Colonial Period", *World Bank Research Development Group Working Paper*, inédito.

Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (1990), "Macroeconomic populism", *Journal of Development Economics*, vol. 32, N° 2, abril.

Easterly, William y Ross Levine (1995), "Africa's growth tragedy: A retrospective 1960-1989", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 1503.

Easterly, William, Norman Loayza y Peter Montiel (1997), "Has Latin America's post-reform growth been disappointing?", *Journal of International Economics* N° 43, noviembre.

Fajnzylber, Pablo y Daniel Lederman (1999), "Economic reform and total factor productivity growth in Latin America and the Caribbean, 1950-95: An empirical note", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 2114, mayo.

Fatás, A. (2001), "The effects of business cycles on growth", en Norman Loayza y Raimundo Soto (comps.), *Economic Growth: Sources, Trends and Cycles*, Santiago de Chile, Banco Central de Chile.

Fernández-Arias, Eduardo y Peter Montiel (2001), "Reform and growth in Latin America: All pain, no gain?", *International Monetary Fund Staff Papers*, vol. 48, N° 3.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (2003), *World Economic Outlook: Growth and Institutions. IMF World Economic and Financial Surveys*, Washington, D.C., abril.

_____ (2001), *World Economic Outlook: The Information Technology Revolution*, IMF *World Economic and Financial Surveys*, Washington, D.C., septiembre.

Gallup, John, Jeffrey Sachs y Andrew Mellinger (1999), "Geography and economic development", *Center for International Development Working Paper*, Nº 1, marzo.

Gavin, Michael (1997), "A decade of reform in Latin America: Has it delivered lower volatility?", documento de trabajo, Nº 349, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio.

Gavin, Michael y Ricardo Hausmann (1998), "Nature, development and distribution in Latin America: Evidence on the role of geography, climate and natural resources", documento de trabajo, Nº 378, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), agosto.

Gaviria, Alejandro y otros (2000), "Political institutions and growth collapses", documento de trabajo, Nº 419, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mayo.

Gylfason, Thorvaldur y Gylfi Zoega (2002), "Natural resources and economic growth: The role of investment", documento presentado en la conferencia internacional "Recursos Naturales y Crecimiento". Santiago de Chile, Banco Central de Chile, 18 de enero.

Herrera, Santiago, Guillermo Perry y Neile Quintero (2000), "Output fluctuations in Latin America: What explains the recent slowdown?", *World Bank Policy Research Working Paper*, Nº 2333, mayo.

Heckman, James y Carmen Pagés (2000), "The cost of job security regulation: Evidence from Latin American labor markets", *Economía*, vol. 1, Nº 1.

Johnson, Simon, Daniel Kaufmann y Pablo Zoido-Lobatón (1999), "Corruption, public finances and the unofficial economy", *World Bank Policy Research Working Paper*, Nº 2169, agosto.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2003), "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002", *World Bank Policy Research Working Paper*, Nº 2772, mayo.

Knack, Stephen (2001), "Aid dependence and the quality of governance: a cross-country empirical analysis", *Southern Economic Journal*, vol. 68, Nº 2, octubre.

Knack, Stephen y Philip Keefer (1995), "Institutions and economic performance: Cross-country tests using alternative institutional measures", *Economics and Politics*, Nº 7.

Kuznets, Simon (1966), *Modern Economic Growth*, New Haven, Conneticut, Yale University Press.

Lane, Philip y Aaron Tornell (1995), "Power concentration and growth", *Harvard Institute of Economics Research Discussion Paper*, Nº 1720, mayo.

Larraín, Felipe (2003), "Lights and shadows of Latin American competitiveness", *The Global Competitiveness Report 2002-2003*, Oxford, World Economic Forum/Oxford University Press.

_____ (2002), "Política fiscal y rol del Estado en Latinoamérica", en M. Braun (comp.), *Hacia un nuevo Estado en Latinoamérica*, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec)/Grupo Columbus.

Larraín, Felipe y Marcelo Selowsky (1991), *El sector público y la crisis de la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

Larraín, Felipe y Rodrigo Vergara (1998), "Income distribution, investment and growth", en A. Solimano (comp.), *Social Inequality: Values, Growth and the State*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

Larraín, Felipe, J. Sachs y A. Warner (1999), "A structural analysis of Chile's long-term growth: History, prospects and policy implications", documento preparado para el Gobierno de Chile, septiembre.

Lederman, Daniel y William Maloney (2002), "Open questions about the link between natural resources and economic growth: Sachs and Warner revisited", documento preparado para la conferencia internacional "Recursos Naturales y Crecimiento", Santiago de Chile, Banco Central de Chile, 18 de enero.

Leite, Carlos y Jens Weidmann (1999), "Does mother nature corrupt? Natural resources, corruption and economic growth", *International Monetary Fund Working Paper*, N° 99/85, julio.

Loayza, Norman (1997), "The economics of the informal sector: A simple model and some empirical evidence from Latin America", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 1727, febrero.

Lora, Eduardo (2001), "Structural reforms in Latin America: What has been reformed and how to measure it", documento de trabajo, N° 466, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), diciembre.

Martin, Will (2002), "Outgrowing resource dependence: Theory and evidence", documento presentado en la conferencia internacional "Recursos Naturales y Crecimiento", Santiago de Chile, Banco Central de Chile, 18 de enero.

McArthur, John y Jeffrey Sachs (2001), "Institutions and geography: Comments on Acemoglu, Johnson and Robinson", *National Bureau of Economic Research Working Paper*, N° 8114, febrero.

McCarthy, F. Desmond, Holger Wolf y Yi Wu (2000), "The growth costs of Malaria", *National Bureau of Economic Research Working Paper*, N° 7541, febrero.

Panizza, Ugo (2002), "Income inequality and economic growth: evidence from American data", *Journal of Economic Growth*, vol. 7, N° 1, marzo.

Prebisch, Raúl (1949), "El desarrollo económico de la América Latina y alguno de sus principales problemas", *Estudio económico de la América Latina 1948* (E/CN.12/82), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 49.II.G.1.

Ritzen, Jo, William Easterly y Michael Woolcook (2000), "On "good" politicians and "bad" policies: Social cohesion, institutions and growth", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 2448, septiembre.

Rodrik, Dani (2000), "Institutions for high-quality growth: What they are and how to acquire them", *Studies in Comparative International Development*, vol. 35, N° 3.

_____ (1999), "Where did all the growth go? External shocks, social conflict, and growth collapses", *Journal of Economic Growth*, vol. 4, N° 4, diciembre.

Sachs, Jeffrey (1998), "International economics: Unlocking the mysteries of globalization", *Foreign Policy*, vol. 110.

Sachs, Jeffrey y Andrew Warner (1995), "Natural resources abundance and economic growth", *National Bureau of Economic Research Working Paper*, Nº 5398, diciembre.

Singer, Hans (1950), "The distribution of gains between investing and borrowing countries", *American Economic Review*, Nº 40.

Spilimbergo, Antonio (1999), "Copper and the Chilean economy, 1960-1998", *International Monetary Fund Working Paper*, Nº 99/57, abril.

Spilimbergo, Antonio, Juan Luis Londoño y Miguel Székely (1999), "Income distribution, factor endowments, and trade openess", *Journal of Development Economics*, vol. 59, Nº 1, junio.

Suescún, Rodrigo (1997), "Commodity booms, Dutch disease, and real business cycles in a small open economy: The case of coffee in Colombia", *Borradores Económicos del Banco de la República de Colombia*, Nº 73, junio.

Székely, Miguel (2001), "The 1990s in Latin America: Another decade of persistent inequality, but with somewhat lower poverty", documento de trabajo, Nº 454, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio.

Székely, Miguel y Marianne Hilgert (1999), "The 1990s in Latin America: Another decade of persistent inequality", documento de trabajo, Nº 410, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), diciembre.

Székely, Miguel y Juan Luis Londoño (1997), "Sorpresas distributivas después de una década de reformas: Latinoamérica en los noventa", documento de trabajo, Nº 352, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio.

Tanzi, Vito y Hamid Davoodi (2000), "Corruption, growth and public finances", *International Monetary Fund Working Paper*, Nº 00/182, noviembre.

Uspto (Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos) (2002), "Patent counts by country/State and year: All patents/all types", febrero.

Van Ark, Bart (2001), "The renewal of the old economy: An international comparative perspective", *Organization for Economic Cooperation and Development, STI Working Paper*, Nº 2001/5, octubre.

WEF (World Economic Forum) (2003), *The Global Competitiveness Report 2001-2002*, Nueva York, Oxford University Press.

Yabuki, Nanae y Takamasa Akiyama (1996), "Is commodity-dependence pessimism justified?", *World Bank Policy Research Working Paper*, Nº 1600, mayo.

# Tercera Parte
# Desarrollo productivo

# 8. Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil

*Carlota Pérez**

## Introducción

Este artículo propone una interpretación del desarrollo como proceso de acumulación de capacidades tecnológicas y sociales, en función del aprovechamiento de ventanas de oportunidad sucesivas y distintas. Éstas vendrían determinadas, desde los países centrales, por las revoluciones tecnológicas que ocurren cada medio siglo y las cuatro fases que caracterizan su despliegue. Las posibilidades de avanzar en cada oportunidad dependerían de los logros de la fase anterior, la identificación de la naturaleza de la siguiente, la comprensión del paradigma tecnoeconómico que acompaña la revolución en cuestión y la habilidad para diseñar y negociar, en cada caso, una estrategia de suma positiva reconociendo las estrategias de las empresas más poderosas. Con esta interpretación se revisan someramente las sucesivas estrategias de desarrollo aplicadas desde la década de 1950. Luego se atisba el carácter de la próxima fase y, aplicando los principios del paradigma tecnoeconómico, se exploran algunos aspectos del cambio institucional por realizar.

## 1. Cambio tecnológico y desarrollo

La tecnología suele concebirse como un campo especializado de la política de desarrollo, con instituciones separadas. No obstante, en el presente trabajo sostenemos que la tecnología, más que un elemento de las estrategias de desarrollo, es condición de su viabilidad. Las oportunidades de desarrollo son un blanco móvil. Cualquier observador serio del progreso alcanzado en materia de desarrollo, desde fines de los años cincuenta hasta fines del decenio de 1970, tendrá que reconocer que las estrategias de sustitución de importaciones aplicadas por los diversos países se tradujeron en avances graduales y significativos. A mediados del decenio de 1970, cuando la

---

* Investigadora Honoraria, SPRU, Universidad de Sussex. Investigadora Senior Adjunta, Intech, Universidad de las Naciones Unidas, Países Bajos carpere@reaccion.ve Este trabajo fue preparado originalmente para la Unctad X y presentado posteriormente en el Seminario.

combinación del redespliegue industrial del Norte con la promoción de exportaciones desde el Sur mostraba y prometía nuevos y más amplios avances, se tenía la esperanza de que el progreso sería constante. Con el fracaso y el deterioro subsiguientes es del modelo de protección y subsidios en la mayoría de los países que lo trataron de seguir aplicando, el péndulo se ha desplazado al otro extremo, negándose todos los logros conseguidos con ese modelo. Se abonó así el terreno para defender al libre mercado como la única forma de lograr resultados satisfactorios en materia de desarrollo, aunque la eficacia de esa política no se haya comprobado todavía.

En este artículo se sostiene que las oportunidades de desarrollo surgen y se modifican a medida que se despliegan las sucesivas revoluciones tecnológicas en los países avanzados. La transferencia de tecnología y de equipo productivo sólo se efectúa voluntariamente cuando promete beneficio mutuo. Las estrategias de sustitución de importaciones fueron exitosas porque constituían un juego de suma positiva para las industrias maduras del mundo desarrollado que hacían frente al agotamiento tecnológico y a la saturación de sus mercados. Al surgir la revolución informática estas condiciones cambiaron radicalmente y se abrieron otras opciones viables.

Sobre la base de esta interpretación se examinan aquí las estrategias de desarrollo desde un ángulo diferente, especialmente útil en relación con los desafíos del proceso de globalización y de la era de la información. En primer lugar, se analiza la evolución de las tecnologías, a fin de comprender en qué condiciones se crean las oportunidades de desarrollo y determinar su naturaleza. Después se aborda el tema del desarrollo como forma de aprender a aprovechar esas oportunidades cambiantes. El tema se ilustra con una revisión de los sucesivos modelos de desarrollo aplicados en los últimos 50 años y con un examen de los desafíos que plantea la próxima etapa de concentración del poder en la economía mundial. Por último, se estudian algunas de las exigencias institucionales para hacer frente al nuevo "paradigma de redes flexibles".

## 2. EL CICLO DEL PRODUCTO, EL DESARROLLO Y EL CAMBIO EN LAS BARRERAS DE INGRESO

El papel de la tecnología importada como tramo obligado del camino hacia la industrialización es hecho conocido históricamente por la experiencia de los Estados Unidos y de varios países europeos en el siglo XIX y a principios del siglo XX. Más recientemente, han confirmado ese papel la rápida transformación del Japón en un país de primera línea y el gran avance en el desarrollo de los "cuatro tigres" del Asia. El éxito de estos países se ha debido, sin lugar a dudas, a la absorción de la tecnología de los países más avanzados y a sus propios esfuerzos para adoptar, adaptar, modificar y dominar los conocimientos técnicos correspondientes (Freeman, 1993; Amsden, 1989). Sin embargo, pueden citarse muchos más países que en ese mismo período tuvieron escaso éxito en promover el desarrollo, aunque aparentemente apli-

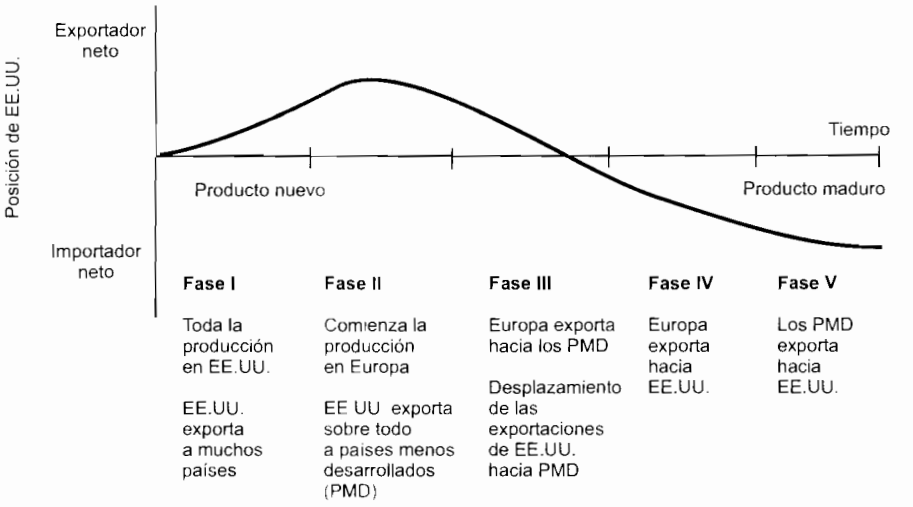
caron procedimientos análogos para utilizar tecnología importada. Además, numerosos países y regiones enteras, como África y la mayor parte de Sudamérica, parece, han perdido gran parte del terreno conquistado (Mytelka, 1989; Katz, ed., 1996).

Las causas de esos resultados tan distintos hay que buscarlas, en parte, en las políticas concretas aplicadas en cada caso y, en parte, en las condiciones particulares de cada país. A un nivel más profundo, esas causas están arraigadas en la naturaleza de las ventanas de oportunidad creadas por la evolución tecnológica de los países líderes y en la capacidad para aprovecharlas, consciente o intuitivamente. Ello hace necesario recurrir a la abundante literatura especializada sobre la forma cómo evolucionan y se difunden las tecnologías.

## a. El ciclo de vida del producto y la expansión geográfica de las tecnologías

Uno de los primeros intentos de analizar las posibilidades tecnológicas de los países en desarrollo lo hizo Hirsch (1965). Examinando el comportamiento de la industria electrónica tradicional en función del ciclo del producto, Hirsch mostró cómo las ventajas se desplazaban a favor de los países menos adelantados cuando las tecnologías se aproximaban a su madurez. Wells (1972) resumió gráficamente el proceso para el caso de los Estados Unidos, en su estudio de la bibliografía sobre el ciclo del producto (gráfico 8.1).

**Gráfico 8.1**
DESPLIEGUE GEOGRÁFICO DE LAS TECNOLOGÍAS A MEDIDA QUE SE ACERCAN A LA MADUREZ




Presentación esquemática de la posición comercial de EE.UU. en el ciclo de vida del producto

**Fuente:** Wells L. (1972: [15]).

La migración de la producción desde el país de origen a otros países avanzados, y luego a los menos desarrollados, explicaría uno de los procesos observados por Leontief, según el cual las exportaciones de los Estados Unidos tenían un mayor contenido de mano de obra que sus importaciones (Leontief, 1954). Esta situación, paradójica para el país líder en materia de tecnología, se relacionaba con las características cambiantes de las tecnologías en evolución. Las tecnologías tienden a hacer uso más intensivo de mano de obra durante sus fases iniciales y a utilizar personal relativamente costoso de alto conocimiento y calificación[1]. En cambio, cuando se aproximan a la madurez, ya están utilizando procesos altamente estandarizados, mecanizados y automatizados.

Cuando las tecnologías maduran, hay fuerzas que las expulsan más y más hacia la periferia, donde, presumiblemente, hay fuerzas complementarias que las atraen para poner en marcha procesos de desarrollo. Aunque esta observación se aplica sobre todo a los bienes de consumo y a algunos bienes básicos de capital, la gama es suficientemente amplia para servir de punto de partida del análisis.

## b. Con tecnologías maduras no puede haber saltos en el desarrollo[2]

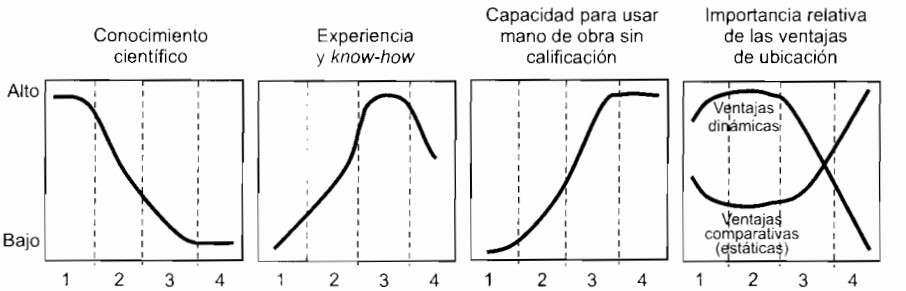
Es irónico que las ventajas se desplacen a favor de los países con recursos financieros escasos precisamente cuando el proceso de producción se caracteriza por un uso más intensivo del capital. Al llegar a esa fase, las tareas se han hecho tan rutinarias –*véanse* las fases 4 del gráfico 8.2[3]– que los gerentes no necesitan gran conocimiento previo ni mucha experiencia, y los procesos pueden emplear mano de obra no calificada. Por otra parte, a medida que la tecnología y los mercados alcanzan la madurez, la ventaja determinante es el perfil de costos comparativos.

¿Puede haber un verdadero salto en el desarrollo basado en tecnologías maduras? Es sumamente difícil y ello por varias razones. Como se indica en el gráfico 8.3, las tecnologías maduras llegan a un punto en el que tienen un potencial mínimo para producir beneficios, enfrentan mercados estancados y casi no les queda campo para mejorar la productividad. Así pues, en general, la fase de madurez como punto de partida es costosa, y no es muy rentable ni muy prometedora. Con todo, se trata probablemente del mejor punto de partida para crear una plataforma básica de industrialización, generar capacidad de aprendizaje y establecer la infraestructura básica y otros factores externos requeridos para respaldar un esfuerzo de desarrollo.

---

1. *Véanse* Hirsch (1965 y 1967), Vernon (1966) y, de fecha reciente, Von Tunzelmann y Anderson (1999).
2. Este apartado se basa en Pérez y Soete (1988).
3. Puede considerarse que la cuarta fase abarca aproximadamente las fases IV y V del diagrama de Wells (*véase* el gráfico 8.1).

**Gráfico 8.2**
CAMBIO EN LOS REQUISITOS DE INGRESO SEGÚN LA FASE DE EVOLUCIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS



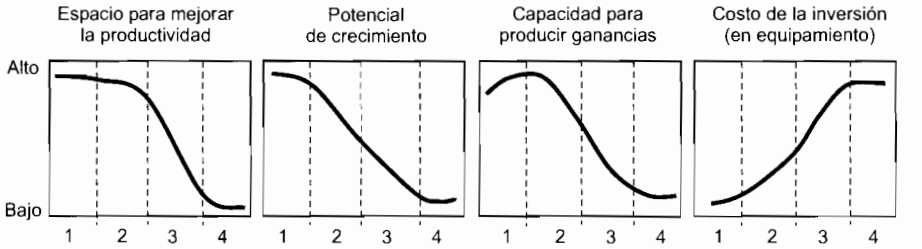

**Fuente:** Basado en Pérez y Soete (1998) y Hirsh (1967).

Sin embargo, alcanzar el desarrollo supone un proceso dinámico, alimentado por innovaciones locales y mercados crecientes, por lo cual habría que ingresar tan temprano como fuera posible. Aunque parezca extraño, aparte de la fase de madurez, el otro momento cuando los actores débiles enfrentan obstáculos superables no es en la segunda ni en la tercera fase, sino en la primera. Éste resulta ser el punto de ingreso más prometedor, ya que, como se indica en el gráfico 8.3, son grandes las posibles ganancias, se presentan amplias posibilidades de crecimiento del mercado y la productividad y los costos de inversión son relativamente bajos. Incluso la inversión en actividades de investigación y desarrollo puede con frecuencia ser menor que la del innovador original.

Cabría entonces pensar que solamente las empresas de países avanzados poseerían el alto grado de conocimientos requerido en esta fase (*véase* el gráfico 8.2). No obstante, si los productos nuevos forman parte de las primeras fases de una revolución tecnológica, los conocimientos involucrados tienden a ser de dominio público (disponibles en las universidades, por ejemplo). Como ilustración baste citar el caso reciente de Silicon Valley y sus millares de imitadores exitosos en el mundo. En esos casos no es muy grande la experiencia previa requerida, y poseerla podría incluso ser una desventaja, porque las revoluciones tecnológicas implantan nuevos modelos de gestión que hacen obsoletos los anteriores.

El otro factor restrictivo se relaciona con el medio circundante. El éxito con tecnologías nuevas depende de ciertos factores complementarios importantes como las ventajas dinámicas y externalidades de diverso tipo, especialmente las infraestructuras física, social y tecnológica, o la existencia de clientes locales competentes y exigentes. Estos elementos pueden haberse creado antes con tecnologías maduras, o adquirirse mediante intensos procesos de aprendizaje e invirtiendo en el mejoramiento del medio social y económico.

**Gráfico 8.3**
CAMBIO EN EL POTENCIAL DE LAS TECNOLOGÍAS
SEGÚN LA FASE DE EVOLUCIÓN




**Fuente:** Basado en Gerschenkron A. (1962), Cundiff (1973), Kotler (1980) y Dosi (1982).

Parecería entonces que se podría diseñar una estrategia para acumular capacidad tecnológica y social usando tecnologías maduras y luego aprovechar esa base para acceder a tecnologías nuevas y dinámicas, pero esa posibilidad depende en alto grado de las oportunidades específicas creadas por las sucesivas revoluciones tecnológicas. Comprender cabalmente la evolución de las tecnologías en los países avanzados puede ser provechoso para los países en desarrollo que deseen diseñar estrategias viables. Éste es el tema de la sección siguiente.

## 3. TECNOLOGÍAS, SISTEMAS, REVOLUCIONES Y PARADIGMAS

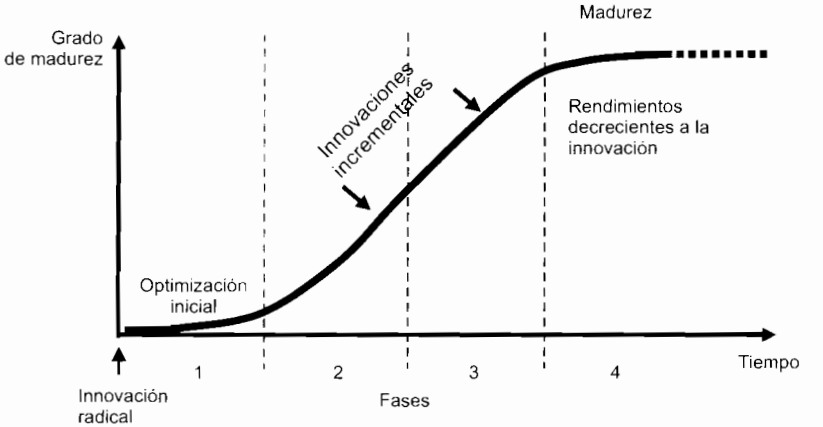
La evolución tecnológica es un proceso complejo; las tecnologías se interconectan en sistemas y éstos, a su vez, se entretejen y son interdependientes, tanto entre sí como en relación con el entorno físico, social e institucional.

Gran parte del aprendizaje tecnológico es gradual e incremental. Sin embargo, no hay ninguna progresión inevitable hacia una frontera cada vez más lejana y siempre inalcanzable; existen importantes discontinuidades que se convierten en ventanas por las que los recién llegados pueden saltar adelante. Estas oportunidades se dan en forma de revoluciones tecnológicas e implican fuertes cambios de dirección en el avance tecnológico; también proporcionan los medios para modernizar la mayoría de las actividades a costa de abandonar muchos de los conocimientos de gestión acumulados anteriormente y parte del equipamiento anterior, junto con los conocimientos especializados conexos. Las nuevas tecnologías de carácter revolucionario abren oportunidades inéditas para aprender y alcanzar el desarrollo. La interacción de los cambios tecnológicos continuos y discontinuos explica por qué y cómo varían las oportunidades de desarrollo con el tiempo.

## a. Las trayectorias tecnológicas y la acumulación de experiencia

Pese a sus variaciones específicas, gran parte de las tecnologías tiende a seguir una trayectoria similar en cuanto al ritmo y la dirección del cambio y las mejoras –desde la innovación inicial hasta la madurez–, evolución que coincide aproximadamente con la de sus mercados: desde la introducción hasta la saturación (gráfico 8.4)[4].

**Gráfico 8.4**
LA EVOLUCIÓN DE UNA TECNOLOGÍA: UNA TRAYECTORIA TECNOLÓGICA




**Fuente:** Basado en Dosi (1982 y 1988) y Wolf (1912).

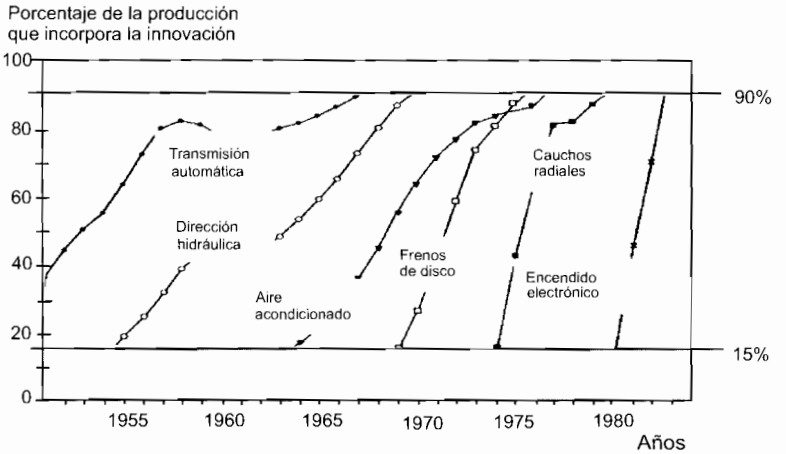
Luego que una innovación radical da lugar a la aparición de un nuevo producto, capaz de sustentar el desarrollo de una nueva industria, hay un período inicial de intensa innovación y optimización, hasta lograr la aceptación del producto en el segmento correspondiente del mercado. La interacción con el mercado pronto determina la dirección de las mejoras, que a menudo definen un diseño dominante (Arthur, 1989; David, 1985). Desde ese punto, y a medida que crecen los mercados, se registran innovaciones incrementales sucesivas para mejorar la calidad del producto, la productividad del proceso y la situación de los productores en el mercado. Se culmina en la madurez cuando la nueva inversión en innovaciones tiene rendimientos decrecientes. Según la importancia que tenga el producto, todo el proceso puede

4 Abernathy y Utterback (1975), Dosi (1982) y Sahal (1985). Entre los libros de texto sobre la gestión de negocios, cabe señalar a Cundiff y otros (1973) y Kotler (1980). Una sinopsis amplia aparece en Coombs y otros (1987) y Dosi (1988). La interpretación completa de las relaciones entre la tecnología, la economía y las políticas figura en la obra clásica de Freeman (1974) acerca de la economía de la innovación, y en la versión actualizada de Freeman y Soete (1997).

durar unos pocos años o varios decenios. En este último caso, las "mejoras" suelen ser modelos sucesivos.

Tras las primeras innovaciones, los que están desarrollando la tecnología adquieren ventajas, no sólo mediante patentes sino también –lo que quizá sea más importante– gracias a la experiencia acumulada con el producto, el proceso y los mercados. Ello tiende a encerrar los correspondientes conocimientos generales y especializados dentro de las empresas y sus proveedores, haciéndolos cada vez más inaccesibles a nuevos participantes. Esa experiencia, además, acelera la adopción de las innovaciones subsiguientes, por lo que las más recientes son incorporadas rápidamente y es aun más difícil para los rezagados alcanzar a los punteros (*véase* el gráfico 8.5, que muestra este fenómeno tomando como ejemplo el caso de innovaciones sucesivas en el automóvil).

**Gráfico 8.5**
ACORTAMIENTO DEL CICLO DE LAS INNOVACIONES TARDÍAS: LA DIFUSIÓN DE TECNOLOGÍAS SUCESIVAS EN LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ DE ESTADOS UNIDOS




**Fuente:** Jutila y Jutila (1986) citado en Grübler (1990: [155]).

## b. Los sistemas tecnológicos y la creación de capacidad social

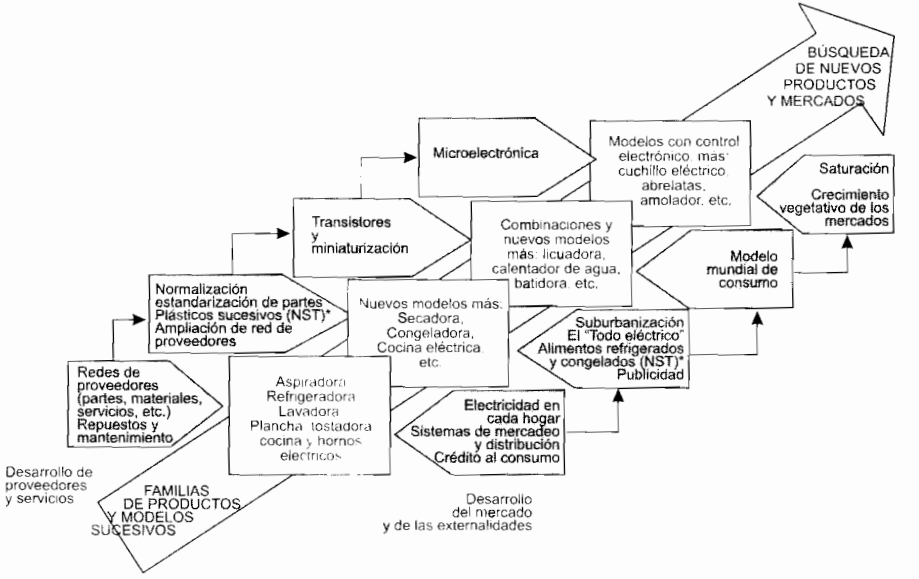
Las tecnologías no se desarrollan en forma aislada sino conectadas unas con otras, en sistemas, apoyándose recíprocamente y aprovechando la experiencia, el desarrollo de proveedores, la educación de los consumidores y otras externalidades creadas por sus antecesores en el sistema (Freeman, Clark y Soete, 1982).

La evolución de los sistemas tecnológicos sigue una trayectoria análoga a la de los productos individuales (gráfico 8.4). Los nuevos productos representan las mejo-

ras incrementales del sistema. En las dos primeras fases hay muchos productos realmente importantes con un largo ciclo de vida; después, tienden a disminuir en número e importancia, hasta que los últimos son poco significativos y tienen un ciclo de vida breve (como los neumáticos radiales y el encendido electrónico en el gráfico 8.5).

En el gráfico 8.6 se presenta un ejemplo estilizado del sistema tecnológico de los aparatos electrodomésticos, que comienza con los refrigeradores, las lavadoras y las aspiradoras, y se amplía después con una serie de nuevos productos y modelos sucesivos de los primeros. Los unos y los otros suelen llegar a la madurez de manera más o menos simultánea junto con la introducción de las últimas innovaciones menores del sistema, como los abrelatas y cuchillos eléctricos. En el gráfico se indica también la forma como los sistemas se arraigan en determinados territorios gracias a la extensión de la red de proveedores de repuestos y al establecimiento gradual del marco regulatorio y otros elementos de facilitación institucional.

**Gráfico 8.6**
CO-EVOLUCIÓN DE UN SISTEMA TECNOLÓGICO Y SU ENTORNO: LOS ELECTRODOMÉSTICOS




(NSR)* = Nuevo Sistema Tecnológico.

Esta creciente interacción de elementos "duros y blandos" es uno de los aspectos a que se refería Abramovitz (1986), cuando criticaba el concepto de *desarrollo* como la simple acumulación de capital y trabajo y subrayaba la necesidad de adquirir ca-

pacidad *social*. Esa interacción también se vincula con la noción de *sistemas de innovación* nacionales o regionales, creados por los agentes que interactúan en el proceso (Freeman, 1993; Lundvall, 1988 y 1992).

La necesidad de formar estas complejas redes de actividades e instituciones que se apoyan recíprocamente explica algunas de las limitaciones a que hace frente el desarrollo cuando se basa en la transferencia de tecnologías maduras. También apoya el argumento de quienes recomiendan aprovechar las tradiciones, la capacidad local y los conocimientos existentes en cada territorio concreto (Porter, 1991). Por último, muestra el tipo de acciones que serían necesarias para apoyar en forma eficaz la supervivencia de empresas de vanguardia en los países en desarrollo.

### c. Las revoluciones tecnológicas y la interconexión de los sistemas[5]

Cada revolución tecnológica es un conjunto de sistemas tecnológicos que gradualmente crean las condiciones necesarias para la aparición de nuevos sistemas, todos los cuales siguen principios similares y cuentan con los mismos factores externos. En los gráficos 8.7 y 8.8 se ilustran dos de esas explosiones de nuevas tecnologías: la revolución de la producción en serie con sus sistemas sucesivos, que cristalizó alrededor de 1910 y llegó a su madurez en los años sesenta y setenta, y la revolución informática, que se ha venido difundiendo desde los años setenta.

El proceso de multiplicación de innovaciones y sistemas tecnológicos, aguas arriba y aguas abajo de las industrias que forman el núcleo de cada revolución tecnológica, explica el enorme potencial de crecimiento que tiene cada una de estas constelaciones de nuevas tecnologías. Se trata de la apertura de un nuevo y vasto territorio para la innovación, la expansión y el crecimiento. Las innovaciones iniciales marcan el "descubrimiento", mientras que la plena "ocupación" del territorio corresponde a la fase de madurez y agotamiento.

Los gráficos 8.4 y 8.5, proyectados en el tiempo, pueden leerse también como la trayectoria de vida de una revolución tecnológica. En este caso, las "mejoras" incrementales serían los nuevos sistemas tecnológicos sucesivos. Como en los casos anteriores, en el período temprano de crecimiento aparecen muchos sistemas importantes y, a medida que se avanza hacia la madurez, los nuevos sistemas tienden a disminuir, tanto en número como en envergadura.

---

5. Freeman y Pérez (1988). Un análisis exhaustivo de cada una de las revoluciones, desde la Revolución Industrial en Inglaterra, se encuentra en Freeman y Louçã (2001).

**Gráfico 8.7**
LA REVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN EN SERIE: UNA RED CRECIENTE DE SISTEMAS TECNOLÓGICOS DESPLEGÁNDOSE DESDE 1910

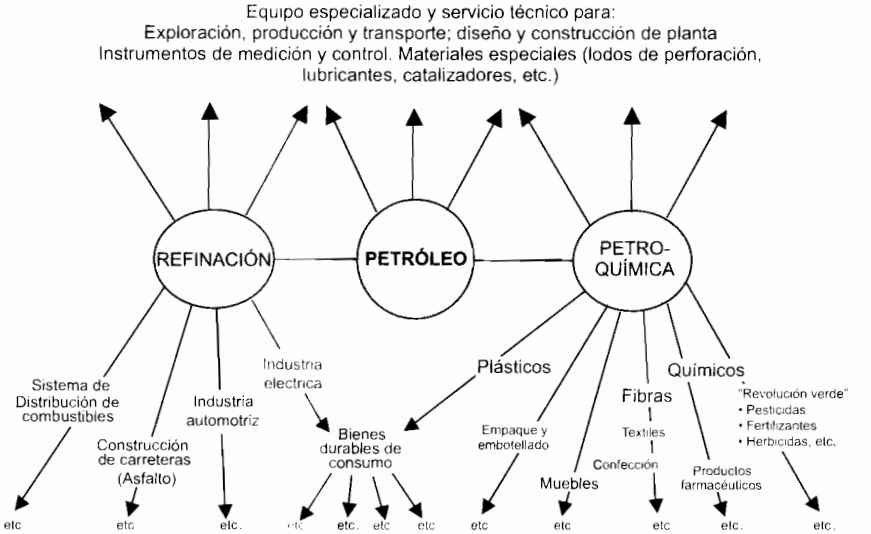
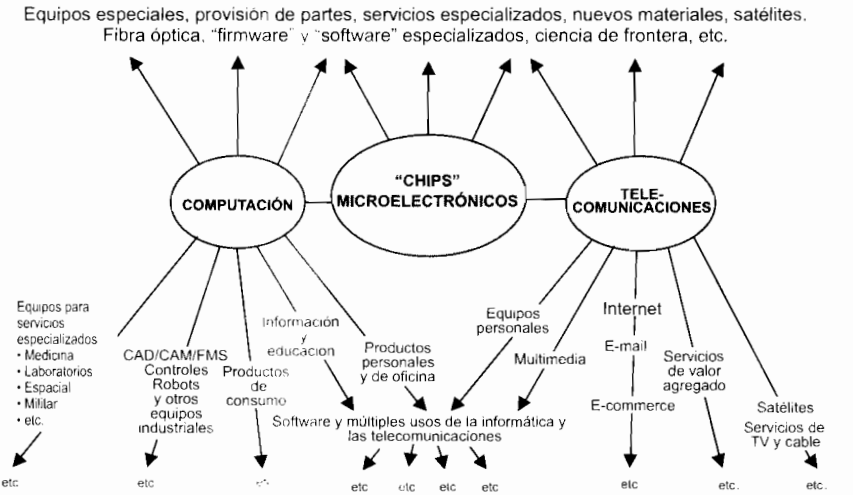



**Gráfico 8.8**
LA REVOLUCIÓN INFORMÁTICA: UNA RED CRECIENTE DE SISTEMAS TECNOLÓGICOS DESPLEGÁNDOSE DESDE 1870



## d. Paradigmas tecnoeconómicos y rejuvenecimiento de todas las actividades

Las industrias maduras existentes ni se estancan ni cohabitan pasivamente con las nuevas industrias. Cada revolución tecnológica aporta tecnologías genéricas y ubicuas, así como nuevas prácticas de organización que dan lugar a un aumento significativo de la productividad potencial de la mayoría de las actividades existentes. Los principios en que se basa ese proceso modernizador se incorporan gradualmente a un modelo de práctica óptima que hemos denominado "estilo tecnológico" o "paradigma tecnoeconómico"[6]. El resultado es un rejuvenecimiento gradual de toda la estructura productiva, de modo que las industrias maduras actualizadas puedan volver a comportarse como industrias nuevas, en cuanto a dinamismo, productividad y rentabilidad.

Este proceso podría explicar la decepción de quienes, en el Diálogo Norte-Sur de los años setenta, abrigaban la esperanza de trasladar las industrias maduras al mundo en desarrollo en forma permanente. Desde los años ochenta se ha modernizado una industria tras otra; incluso una industria tan tradicional como la confección ha sido rejuvenecida y puesta en una senda innovadora, con mercados segmentados (Hoffman y Rush,1988; Mytelka, 1991).

## e. El cambio de paradigma como cambio del sentido común gerencial

Un paradigma tecnoeconómico articula los modelos técnico y organizativo para aprovechar al máximo el potencial de la revolución tecnológica correspondiente. Cada paradigma proporciona un nuevo conjunto de principios de "sentido común" que sirven para orientar la toma de decisiones de empresarios, innovadores, gerentes, administradores, ingenieros e inversionistas hacia la máxima eficiencia y eficacia, tanto en las actividades nuevas como en las viejas. Para quienes habían obtenido resultados satisfactorios con el paradigma anterior, el proceso de adopción de uno nuevo puede resultar devastador. Además de exigir el abandono de una experiencia adquirida con gran esfuerzo, es como si el mundo se parara de cabeza (Peters,1989; Coriat, 1991).

El gráfico 8.9 muestra cómo, con el paso del paradigma de la producción en serie al modelo de redes flexibles, se transforman los criterios de gestión en todos los campos, desde la selección y diseño del producto a las estructuras organizacionales; los modos de funcionamiento y las relaciones con el personal.

---

6. Pérez (1983 y 1986). La expresión toma la noción de paradigma tecnológico propuesta por Dosi (1982) para describir las trayectorias de las distintas tecnologías, y la engloba en un concepto más amplio que define una trayectoria común "metaparadigma".

**Gráfico 8.9**
CAMBIO DE PARADIGMA

| | MODELO DE PRODUCCIÓN EN MASA<br>Época del petróleo y el automóvil | MODELO DE REDES FLEXIBLES<br>Época de la tecnología informática |
|---|---|---|
| **Insumos y valor** | **Uso intensivo de energía y materias primas**<br>en productos, procesos, transporte, etc.<br>Productos tangibles | **Uso intensivo de información y conocimiento**<br>Ahorro de energía y materias primas<br>*Servicios y valor intangible* |
| **Productos y mercados** | **Productos estandarizados**<br>**Mercados masivos** | **Productos diversificados y adaptables**<br>Mercados altamente segmentados<br>del producto básico masivo al nicho<br>y angosto |
| **Modo de operar** | **"One best way"**<br>La rutina óptima como meta | **Mejoramiento continuo**<br>El cambio como la principal rutina |
| **Estructuras** | **Organizaciones centralizadas**<br>Pirámides jerárquicas<br>Departamentos funcionales<br>Canales rígidos de comunicación | **Redes descentralizadas**<br>Centro estratégico<br>Unidades semiautónomas multifuncionales<br>Comunicaciones interactivas<br>(verticales y horizontales) |
| **Personal** | **Recurso humano**<br>La mano de obra como costo<br>El entrenamiento como una<br>externalidad esperada | **Capital humano**<br>La mano de obra como activo<br>El entrenamiento como inversión |

**Un cambio en el "sentido común" tecnológico y gerencial**

Fenómenos como la globalización y la tendencia hacia la descentralización política también guardan estrecha relación con el cambio de paradigma, con las nuevas posibilidades que ofrece y con la manera más eficaz de aprovecharlas. Puede considerarse que la descripción schumpeteriana de las revoluciones tecnológicas como procesos de "destrucción creadora" no se aplica sólo a la economía sino también a las políticas y las instituciones[7].

El proceso de transformación no es fácil; la transición a las nuevas prácticas puede demorar dos o tres décadas. A la larga, el nuevo paradigma se convierte en el sentido común general y se considera como el estado natural y normal.

Los recién llegados, es decir, los que no han tenido una experiencia exitosa con el paradigma anterior, pueden reorientar sus esfuerzos hacia el aprendizaje de las nuevas prácticas, mientras los líderes establecidos tienen que "desaprender" gran parte del viejo paradigma y adoptar el nuevo. Mucha parte de la experiencia adquirida y una cantidad considerable de las inversiones realizadas en el contexto anterior se vuelven obsoletas y tienen que ser reemplazadas. El proceso de renovación es largo

7. Las empresas del mundo en desarrollo han tenido que vivir una doble transición al tener que renunciar al modelo proteccionista (*véase* Pérez, 1996).

y difícil, por lo que los recién llegados tienen cierta ventaja, la que puede ser respaldada con inversiones tempranas en la nueva infraestructura y la creación de instituciones adecuadas para facilitar el proceso.

## 4. EL DESARROLLO COMO PROCESO DE APRENDER A APROVECHAR OPORTUNIDADES CAMBIANTES

El cuadro trazado a grandes rasgos caracteriza la evolución tecnológica como un proceso con períodos de continuidad y discontinuidad enraizados en la naturaleza de la competencia en el sistema capitalista. A nivel microeconómico, cada una de las innovaciones radicales representa una discontinuidad seguida por una evolución constante, hasta que la reducción de las posibilidades de aumentar la productividad y los beneficios impulsa la búsqueda de otras innovaciones radicales. A escala macrosistémica las revoluciones tecnológicas sucesivas irrumpen en el sistema económico, trayendo consigo constelaciones de nuevos productos, tecnologías e industrias. Estas discontinuidades fundamentales inducen grandes oleadas de crecimiento, al principio en el núcleo de los países industrializados, donde además de la expansión explosiva de las industrias nuevas abarcan y rejuvenecen gradualmente a la mayoría de las industrias existentes. Al final, cuando el conjunto se acerca a la madurez, el proceso se difunde hacia la periferia, mientras que en los países centrales se está gestando ya la próxima gran oleada innovadora.

Los países en desarrollo persiguen, pues, un blanco móvil, que no sólo avanza constantemente, sino que también cambia de dirección aproximadamente cada medio siglo. Si se descarta la autarquía como opción, el desarrollo es cuestión de aprender a practicar este juego de desplazamiento y variación constantes, que es también un juego de poder.

¿Sería ésta otra versión de la teoría de la dependencia? Es indudable que implica una noción de complementariedad norte-sur y centro-periferia; al mismo tiempo, ofrece, sin embargo, la posibilidad de romper el círculo vicioso del subdesarrollo mediante la adopción de políticas apropiadas. Quienes entiendan el juego y lo jueguen bien podrían encontrar la forma de dar un salto adelante y alcanzar el desarrollo. Las verdaderas lecciones que enseñan los tigres asiáticos no radican en recetas repetibles sino en la comprensión de la dinámica específica que hizo posible el desarrollo, principalmente el hecho de que las condiciones más favorables para avanzar se dan durante los períodos de cambio del paradigma.

### a. Las transiciones de paradigma como doble oportunidad tecnológica

Durante un período de unos 20 años o más, durante la transición de un paradigma a otro, coexisten las tecnologías viejas con las nuevas. El grueso de las tecnologías

maduras del paradigma anterior se va estirando al máximo, intentando superar la limitación al crecimiento de su productividad y de sus mercados desplegándose geográficamente para sobrevivir. Esto ocurre al tiempo que las nuevas tecnologías se expanden, florecen y crecen rápidamente y con grandes márgenes de beneficio. Eso caracterizó los decenios de los setenta y los ochenta en los países desarrollados, dando lugar a tendencias centrífugas, en que los ricos, los modernos y los exitosos se hacen más ricos, y los pobres y débiles se empobrecen más. Sin embargo, y paradójicamente, en este período, de las peores condiciones sociales y económicas, aparecen las mejores oportunidades

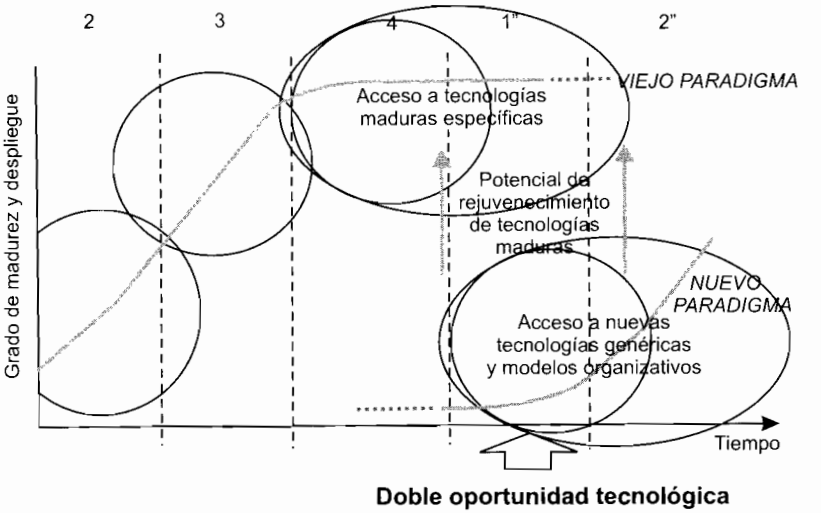
Durante la transición entre paradigmas se abren simultáneamente las dos mayores ventanas de oportunidad: la fase uno, de las nuevas tecnologías, y la fase cuatro, de las maduras (gráfico 8.10).

Aunque los productos maduros pueden servir para lograr el crecimiento durante cierto tiempo, no son capaces de propulsar un proceso de avance acelerado del desarrollo, porque su potencial de innovación está en buena medida agotado. Sin embargo, durante las transiciones de paradigma se abre una excelente oportunidad para dar un salto adelante. Las nuevas tecnologías genéricas y los principios de organización pueden aplicarse para modernizar y rejuvenecer las tecnologías maduras (e incluso las tecnologías tradicionales), como ocurrió, por ejemplo, en el sector del automóvil y en otras industrias en el Japón, las industrias de la construcción naval y el acero en la República de Corea, los instrumentos quirúrgicos en Paquistán (Nadvi, 1999), las exportaciones de flores frescas de Colombia y las de salmón fresco de Chile[8] Durante la transición, también es posible tratar de ingresar directamente a las nuevas industrias, como lo hicieron muchas empresas del mundo en desarrollo con productos microelectrónicos y *software*. El problema radica luego en cómo atravesar exitosamente las fases dos y tres. Muchas de las brillantes estrellas tempranas desaparecieron en el intento. Mantenerse en la carrera exige creciente apoyo por parte del entorno, innovación constante, inversiones de uso intensivo de capital y, probablemente, una gran capacidad de maniobra en cuanto a mercados y alianzas. Los *chips* de memoria de la República de Corea, las unidades de disco de Singapur y los clones informáticos de Asia son ejemplos de ese tipo de éxito, aunque cada uno en condiciones muy específicas.

En la actual transición de paradigma surgió una tercera posibilidad muy importante en el contexto de la globalización. A diferencia de la forma cómo se desplegó el paradigma de la producción en serie, en el que las industrias primero conquistaron el mercado nacional y luego invadieron el internacional, muchas industrias del presente paradigma han funcionado en el plano mundial desde la primera fase. Ello ha

8. Estos ejemplos y otros se describen en Cepal (1990).

**Gráfico 8.10**
LA TRANSICIÓN COMO LA MEJOR OPORTUNIDAD PARA DAR UN SALTO ADELANTE




abierto la posibilidad de participar en redes globales en diversos roles y con distintos tipos de arreglo (Hobday, 1995; Radosevic, 1999). También ha permitido producir localmente para exportar por conducto de redes globales de comercialización, ya sea como empresas independientes u organizando grupos cooperativos tipo *cluster*[9].

## b. "Danzar con lobos"[10] o la cuestión de las estructuras del poder

Para comprender las condiciones de acceso a la tecnología en forma cabal es necesario considerar las estructuras del poder. La naturaleza cambiante de las barreras de ingreso guarda estrecha relación con los niveles y formas de competencia y de concentración en la industria de que se trate. La naturaleza de cada fase determina el comportamiento de las empresas interesadas y modifica gradualmente su principal foco de atención y sus intereses.

El cuadro 8.1 resume los cambios en los patrones de competencia y en las estructuras del poder, típicos de la evolución de las industrias, sus tecnologías y sus merca-

9. Schmitz y Knorringa (1999) y Schmitz y Nadvi (1999). *Véase* también IDS Collective Efficiency Research Project (2001).
10. Utilizado con un sentido similar por Mytelka (1994).

dos. También indica la amplitud de la ventana de oportunidad existente en cada fase y las condiciones que deben cumplir empresas que aspiren a ingresar al sector, ya sea en forma dependiente (es decir, formando parte de la estrategia de las empresas propietarias), o de manera autónoma, entrando al mercado en competencia directa.

Este esquema estilizado no puede representar todos los casos, ni cae en el ámbito de este breve trabajo examinar todas las variaciones y sutilezas en juego. Sin embargo, el cuadro puede servir como marco de referencia para plantear algunas observaciones importantes:

i. Dado que siempre habrá productos e industrias pasando por las distintas fases, hay que estar consciente y mantenerse informado sobre la fase de evolución de las tecnologías específicas y de los patrones de competencia prevalecientes en los diversos segmentos de mercado, para poder identificar los intereses de posibles aliados o competidores y evaluar sus fortalezas. Este proceso será útil también para estimar el valor de los activos propios y las posibilidades de la empresa, con miras a mejorar el proceso de toma de decisiones y el diseño de la estrategia de negociación.
ii. También es importante identificar la fase de despliegue en que se encuentra la revolución tecnológica. Como las revoluciones implican la coevolución de muchos sistemas, durante las primeras décadas de despliegue de las mismas habrá muchas tecnologías nuevas importantes en las fases uno y dos, mientras que en las décadas posteriores tienden a predominar las tecnologías que se aproximan a las fases de madurez (tres y cuatro) hasta que se superponen con las del nuevo paradigma en la transición siguiente. Así pues, las ventanas de oportunidad de cada tecnología están fuertemente marcadas por el contexto más amplio de la difusión del paradigma. Ello afecta tanto las estrategias empresariales como las de los países.
iii. Por último, la selección entre el ingreso dependiente o el autónomo está determinada en alto grado por las condiciones de la empresa específica. Es preciso también conocer la evolución de las estructuras de poder, a fin de identificar claramente los intereses actuales y futuros de los posibles socios o competidores. Cuanto más débil sea el participante tanto más importante será que aprenda a bailar con los lobos poderosos (e incluso a distinguir entre lobos y descubrir cómo atraerlos).

Por supuesto, no todas las tecnologías están abiertas a la negociación. También puede ocurrir que sea necesario el enfrentamiento y se llegue a un juego de suma cero. Lo que sí hay que evitar es negociar acuerdos de beneficio mutuo como si fueran enfrentamientos. Es ingenuo creer que con las políticas de sustitución de importaciones o de promoción de exportaciones se les estaban imponiendo condiciones

**Cuadro 8.1**

LOS CAMBIOS EN LOS PATRONES DE LA COMPETENCIA Y LAS ESTRUCTURAS DEL PODER COMO CONDICIONANTES DE LAS POSIBILIDADES DE INGRESO, SEGÚN LA FASE DE EVOLUCIÓN TECNOLÓGICA

| | Fase en la trayectoria de vida del producto y su tecnología | | | |
|---|---|---|---|---|
| | **1. Introducción** | **2. Crecimiento temprano** | **3. Crecimiento tardío** | **4. Madurez** |
| Foco: Factores competitivos | Calidad del producto; prueba del mercado | Eficiencia productiva; acceso al mercado | Escala y poder de mercado | Menores costos |
| Competencia y poder | Muchos competidores nuevos<br>Resultado impredecible | Industria tomando forma; firmas en crecimiento y lucha por los mercados; emergencia de líderes | Tendencia a la concentración; estructuras gigantes y complejas; oligopolios, carteles, etc. | Poder financiero. Búsqueda de nuevas oportunidades rentables y de soluciones para alargar la vida de las existentes |
| **Entrada autónoma** | | | | |
| Tamaño de ventana | Amplia | Estrecha | Muy estrecha | Ampliándose |
| Base para intentar entrada autónoma | Conocimiento: capacidad para imitar e innovar (sin violar patentes); *know-how* local para crear nicho especializado | Conocimiento más experiencia en tecnología de procesos y mercados (importancia de marcas o de acceso privilegiado al mercado) | Experiencia, potencia financiera y control del mercado | Ventajas comparativas en costos<br>Capacidad de aprendizaje<br>Capacidad de copia |
| Carácter de la entrada autónoma (iniciada por los retadores) | "Libre" competencia por aceptación en el mercado y quizá por el diseño dominante; las patentes pueden ser importantes | Competencia agresiva por mercados crecientes y altamente rentables<br>Posibles las alianzas | Absorcion o exclusión de los participantes más débiles<br>Posible cartelización | Competir con otros productores de bajo costo; compra (o copia) de tecnologías maduras y *know-how* o hacer innovaciones rejuvenecedoras |
| **Entrada dependiente** | | | | |
| "Tamaño" de ventana | Estrecha | Muy estrecha | Ampliándose | Muy amplia |
| Base para negociar entrada dependiente | Ventajas comparativas o dinámicas; activos complementarios | Mercado atractivo<br>Competencia como proveedor o acceso ventajoso a recursos o mercados | Mercado importante<br>Externalidades existentes o creables; otras formas de apuntalar ganancias | Ventajas comparativas en costos<br>Acceso a financiamiento<br>Capacidad de aprendizaje |
| Carácter de la entrada dependiente o en alianza (usualmente iniciada por el dueño) | Alianzas; negociaciones de mutuo beneficio para compartir capacidades y/o activos complementarios (para fortalecer el potencial competitivo). | Como proveedor o representante comercial | Como parte de la estructura (en rol de proveedor, productor, distribuidor o cualquier otro que sirva a la estrategia de poder y expansión de la empresa dueña) | Contratos de producción o empresas mixtas en negociaciones de mutuo beneficio (transferencia de tecnologías maduras y del acceso al mercado) |

y restricciones a las empresas transnacionales o se les estaba obligando a establecerse en el país. En ambos casos se estaba negociando, en la práctica, un marco regulatorio y de incentivos que solucionaba al mismo tiempo los problemas de ambas partes. Esto indica que si se identifican los intereses y las necesidades de los posibles aliados en cada momento, se evita el peligro de apuntar al blanco equivocado y se negocia conociendo el valor de las propias ventajas competitivas.

Históricamente, los procesos de crecimiento y desarrollo rápidos –ya sea que vengan adelantando desde atrás o llegando a las primeras filas– han sido fruto de procesos bien llevados de desarrollo tecnológico (Lall, 1992; Bell y Pavitt, 1993a; Reinert, 1994; Freeman, 1994; Von Tunzelmann, 1995). En general, éstos se han basado en el establecimiento de juegos sucesivos de suma positiva con los más avanzados, y en la disposición de cambiar de juego según vayan evolucionando el contexto y las estructuras.

## 5. LA EXPERIENCIA ACUMULADA Y LAS VENTANAS FUTURAS DE OPORTUNIDAD

Una mirada retrospectiva a la historia reciente del mundo en desarrollo y a las distintas estrategias aplicadas nos revela cómo, consciente o intuitivamente, se montaron sucesivos juegos de suma positiva entre el interés de las empresas de los países industrializados y el de los países en desarrollo. Un análisis de esta experiencia puede ayudar a mirar hacia el futuro con criterios mejor fundados. Sin embargo, como siempre sucede con las lecciones históricas, hay que distinguir entre lo recurrente y lo específico en cada caso. Hay patrones de cambio que se repiten en cada paradigma, pero cada uno es en esencia único en su género y debe analizarse en sus características singulares.

### a. Inventando y reinventando estrategias de desarrollo

La era moderna de la intervención estatal deliberada en el proceso de industrialización de los países del Tercer Mundo se perfiló con claridad en el decenio de 1950, cuando un número creciente de industrias de producción en serie se hallaba en la fase tres, tratando de ampliar mercados, persiguiendo economías de escala, formando oligopolios y abriendo canales internacionales de comercialización. La *industrialización por sustitución de importaciones*, subvencionada por el Estado y protegida por barreras arancelarias, fue el juego de suma positiva establecido entonces. Las empresas internacionales multiplicaron lo que eran sus mercados de productos finales, exportando cantidades mucho mayores de partes a sus filiales en el exterior, las cuales, además, tenían mayores márgenes de beneficio. En los países en desarrollo, por su parte, aunque estas fábricas fueran sólo de "ensamblaje con destornillador", se generó –tanto en ellas como en las empresas y organizaciones estimuladas por su

demanda– un medio propicio para el aprendizaje del personal directivo y los trabajadores. Sus exigencias de servicios de construcción, carreteras, puertos, transporte, electricidad, agua y comunicaciones, estimularon la modernización del medio circundante y el desarrollo de muchas capacidades complementarias.

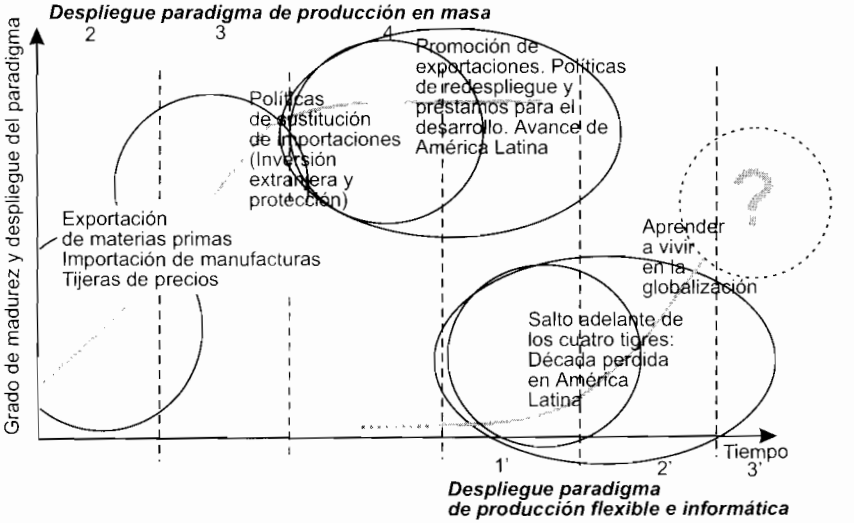
A mediados del decenio de 1960, algunos países comenzaron a enfrentar los límites del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, al tiempo que en los países adelantados muchos productos e industrias estaban alcanzando la fase cuatro, de madurez y agotamiento del dinamismo. Las políticas de *transferencia de tecnología y promoción de exportaciones* surgieron entonces como una nueva relación de beneficio mutuo. El proceso supuso la transferencia de tecnologías maduras a empresas públicas y privadas, así como la instalación de filiales de producción para la reexportación en lugares con mano de obra barata. Ya para el decenio de 1970, las empresas transnacionales estaban empeñadas en el proceso de *redespliegue industrial*, mediante el cual trasladaban una parte creciente de sus actividades productivas a países en desarrollo, generando así una corriente importante de exportaciones hacia los países adelantados. Los "milagros" del Brasil y la República de Corea y las zonas francas industriales de muchos países dieron la impresión de que estaba surgiendo un *nuevo orden económico internacional*. Se inició entonces el Diálogo Norte-Sur para negociar la concreción de esas esperanzas.

Al abrir el decenio de 1980 volvió a cambiar la situación. Muchos de los productos de la revolución microelectrónica, que había hecho irrupción a comienzos de los años setenta, estaban alcanzando la fase dos. Por otra parte, los japoneses habían revitalizado la industria automotriz y su nuevo paradigma de organización estaba transformando radicalmente a sus competidores en los Estados Unidos y Europa (Altshuler y otros, 1984). El fenómeno del estancamiento con inflación acompañó la llegada a la fase de madurez de la mayoría de las viejas industrias de los países avanzados; los mercados de exportación comenzaron a contraerse y se desencadenó la crisis de la deuda en el Tercer Mundo. Había que formular una nueva estrategia.

Sin embargo, la mayor parte de América Latina no lo hizo, y el resultado fue lo que acertadamente se llamó *la década perdida*. En cambio, los "cuatro tigres" de Asia dieron un salto adelante conquistando mercados desde la retaguardia y en los márgenes de las industrias revolucionarias de alto crecimiento. También revitalizaron las tecnologías maduras con prácticas modernas e ingresaron en las redes de empresas mundiales en calidad de proveedores de piezas y componentes como fabricantes de equipos de marca (OEM). Huelga subrayar el intenso proceso de aprendizaje y la importancia atribuida al capital humano y a la absorción activa de tecnología como factores explicativos de esos logros (Amsden,1989, cap. 9; Bell y Pavitt,1993b), tan distintos de las prácticas más pasivas de transferencia tecnológica típicas de los países latinoamericanos y africanos, así como del resto de Asia durante ese período.

El gráfico 8.11 muestra cómo, desde los años cincuenta hasta ahora, se fueron adaptando las estrategias de desarrollo a las oportunidades creadas, por la maduración de un paradigma y el despliegue inicial del siguiente.

**Gráfico 8.11**
LAS OPORTUNIDADES COMO UN BLANCO MÓVIL: ESTRATEGIAS DE DESARROLLO CAMBIANTES SEGÚN LAS FASES DE DESPLIEGUE DE PARADIGMAS SUCESIVOS




El decenio de 1990 se caracterizó por el desarrollo impetuoso de la nueva infraestructura de telecomunicaciones y su aplicación en la estructuración de las industrias emergentes y la modernización de las existentes. Al llegar una industria nueva tras otra a la fase dos comenzó una intensa competencia por posiciones en el mercado. Desde entonces fueron apareciendo variadas posibilidades para las empresas de los países en desarrollo, derivadas de un conjunto de nuevos fenómenos, como: la emergencia de las empresas y los mercados globalizados, las pugnas por imponer diseños dominantes y otras normas, la constitución de redes complejas de colaboración a escala mundial, el fortalecimiento del poder de las marcas registradas en el mercado, la búsqueda de ventajas, tanto dinámicas como estáticas, para la ubicación geográfica de las distintas actividades, el interés en adaptar los productos a determinados segmentos del mercado, la tendencia a la subcontratación externa (*outsourcing*) y otros comportamientos conexos. La calidad y la cantidad de oportunidades que de allí derivan han variado en función de las condiciones y la disposición de los diferentes agentes económicos y de los países donde operan.

La experimentación en los países en desarrollo ha sido muy diversa, tanto en los métodos como en los resultados: abarca desde los modernos contratos de maquiladoras y fabricación de equipo de marca (OEM) hasta las prácticas de las empresas asiáticas independientes y altamente competitivas, pasando por distintos tipos de empresas mixtas y alianzas (Hobday, 1994). También se ha registrado un gran crecimiento de los conglomerados locales interconectados en industrias específicas (como los programas de la India en materia de *software*), algunos de los cuales han alcanzado éxito en los mercados de exportación. En este período, los "cuatro tigres" asiáticos siguieron avanzando, estimulando la producción en otros países del Asia sudoriental y en la China. En general, los países y empresas con estrategias exitosas han mostrado capacidad para aprender a vivir en la globalización.

Cada una de las estrategias sucesivas ha tenido ventajas y desventajas, beneficios y efectos negativos. Algunos países han avanzado a pasos agigantados, otros han dado pequeños pasos o no han logrado avanzar; algunos han conservado los beneficios obtenidos, otros los han perdido y han sufrido un retroceso. Algunos de los reveses pueden deberse al hecho de haberse aferrado a políticas que ya han dejado de ser eficaces. Hay que admitir que los resultados generales son desalentadores. Esto puede llevar al desencanto o bien al reconocimiento de la gran dificultad que supone reducir la brecha y de la necesidad de una mayor comprensión de la naturaleza de los problemas y las oportunidades.

## b. Cómo afrontar la próxima etapa

Tarde o temprano en el nuevo siglo se crearán las condiciones para la plena realización del potencial de creación de riqueza que ofrece la era de la informática. El decenio de 1990 fue una etapa de experimentación en todas partes: dentro y fuera de las empresas globales, en los países, regiones, ciudades y localidades, en la economía, en los gobiernos y otras instituciones, y en los distintos niveles de la sociedad. En consecuencia, el sentido común del paradigma de redes flexibles se ha difundido ampliamente y se está convirtiendo en la manera normal de ver y hacer las cosas.

El comienzo del siglo XXI marca el paso hacia la tercera fase, o período de crecimiento tardío del actual paradigma[11]. Muchas industrias están también alcanzando la fase tres de sus trayectorias, por lo cual buscan economías de escala y tienden a la oligopolización para moderar la libre competencia. Los acuerdos, las fusiones, las absorciones y otros arreglos están dando lugar a la concentración mundial de muchas industrias importantes en unas pocas megaempresas o grandes alianzas

11. Para un análisis más completo de las fases en el despliegue de un paradigma y el papel que cumple el capital financiero en el proceso, *véase* Pérez (2002).

globales[12]. Más aun, el creciente poder de la intermediación, gracias a su control del acceso a la clientela, podría llevar a una versión moderna de las antiguas compañías mundiales de comercio (*trading companies*), basada ahora en el poder de la informática y las telecomunicaciones[13]. Estas empresas gigantescas podrían convertirse en inmensos "paraguas" globales que abarcaran toda la diversidad mundial en su especialidad y todos los segmentos –desde los nichos más especializados o suntuarios hasta los productos o servicios más estandarizados y más baratos–, comprando y vendiendo a lo largo y ancho del planeta y ubicando cada actividad allí donde encuentren mayores ventajas.

Para el mundo en desarrollo, la próxima etapa puede ser un período muy complejo de acomodación a las nuevas estructuras emergentes de poder. Para las empresas, las localidades, las regiones y los países, el descubrir qué tipos de juegos de suma positiva son posibles con estos gigantes puede definir la naturaleza de la próxima ventana de oportunidad. Tratar de crear redes locales o regionales, ya sea independientes o en conexión con las redes globales, podría aun ser posible cuando existan ventajas locales muy específicas. Por supuesto, los países y las empresas que han adquirido capacidad tecnológica y de organización, comercialización y negociación estarán en condiciones mucho mejores ya sea para encontrar un acomodo favorable bajo los "paraguas" globales o para ubicarse audazmente fuera de ellos. La cooperación entre empresas, regiones o países puede aumentar el poder de negociación de los protagonistas y agentes, tanto los fuertes como los débiles.

La formulación de estrategias exitosas exige, por tanto, evaluar las condiciones y la capacidad acumulada en el país, la región, la empresa o la red en cuestión, a fin de aprovechar la próxima ventana de oportunidad (no la que ya se está cerrando), al tiempo que se reconocen, adoptan y adaptan el potencial y las características del paradigma pertinente. A continuación se examinan algunas de las implicaciones de estas características.

## 6. ¿CÓMO ABORDAR EL DESARROLLO EN EL CONTEXTO DEL PARADIGMA ACTUAL

El crecimiento acelerado de empresas, localidades y países depende de la disponibilidad de un amplio potencial tecnológico y una forma de organización adecuada para aprovecharlo. Cualesquiera que sean el punto de partida y el objetivo que se persiga, es probable que en la época actual el éxito dependa de cuán profundamente se asimile la lógica del nuevo paradigma, y de cuán creativamente se adopte y adapte éste en todos los niveles de la sociedad.

---

12. *Véanse* Chesnais (1988 y 1992), Bressand (1990), Klepper y Kenneth (1994) y Castells (1997).
13. *Véanse* Bressand y Kalypso, eds. (1989) y Kanellou (2000).

Las viejas pirámides centralizadas de la producción en serie atendían eficazmente las necesidades de empresas y gobiernos, universidades, hospitales y organizaciones privadas y públicas de toda índole. Desde hace más de veinte años, las empresas modernas, ya sean internacionales o locales, se han estado reestructurando a fondo y han comprendido rápidamente las ventajas de las redes y de las organizaciones que aprenden[14]. Para los gobiernos ha llegado el momento de experimentar en la misma dirección.

## a. La tecnología al centro de las estrategias de desarrollo

Es un hecho ampliamente reconocido que el crecimiento de la economía japonesa, hasta constituirse en la segunda economía del mundo (y mantenerse allí a pesar de su crisis), entrañó un proceso de prospectiva tecnológica encaminado a determinar colectivamente el camino que debía seguirse, así como intensas actividades de aprendizaje, capacitación e innovación (Peck y Goto, 1981; Irvine y Martin, 1985). El avance de los "cuatro tigres" de Asia desde la retaguardia también supuso una labor de educación y aprendizaje en gran escala (Ernst, Ganiatsos y Mytelka, eds., 1998). Además, las empresas globales que han tenido éxito han reformulado sus estructuras y prácticas para promover un continuo proceso de aprendizaje y mejoramiento. La gestión del conocimiento (Nonaka, 1995; Burton-Jones, 1999; Lamoreaux y otros, eds., 1999) se está convirtiendo en una preocupación fundamental: las empresas no sólo organizan cursos regulares de capacitación a todo nivel, sino que algunas también han creado sus propias "universidades" (Wiggenhorn, 1990).

En los países en desarrollo, es una ilusión creer que puedan lograrse avances significativos sin esfuerzos equivalentes. No hay fórmulas mágicas para lograr el desarrollo sin dominio tecnológico, entendido en el sentido elemental de incorporar en personas el necesario *know-how* social, técnico y económico. Esta realidad, plenamente reconocida en el pasado, se perdió de vista en las peculiares condiciones de las políticas de sustitución de importaciones. Éstas permitieron, durante un período, que muchos países lograran extraordinarios resultados en materia de crecimiento, invirtiendo en instalaciones, equipos y tecnologías maduras, sin tener que hacer esfuerzos intensos de aprendizaje y capacitación.

En este nuevo paradigma, en particular, cobra mayor importancia que nunca el desarrollo de la capacidad para aprovechar la información y el conocimiento en aras de la innovación. Tal vez el sentido más provechoso de la expresión "sociedad del conocimiento" (Castells, 1997; Mansell y Wehn, eds., 1998) sea el de la creación de condiciones para que todos los miembros de la sociedad tengan acceso a la informa-

14. Nonaka (1994), Senge (1990) y Lundvall (1997); *véase* también el sitio Web del proyecto Druid (Druid, 2001).

ción y la utilicen. Por consiguiente, el fortalecimiento de la capacidad de aprendizaje individual y social para generar riqueza constituye un modo fundamental de aumentar el potencial de desarrollo.

Por ello, la tecnología debe ocupar un lugar central, y no periférico, en las políticas de desarrollo. En la práctica, esto significa una manera diferente de concebir estrategias, y exige una reformulación completa tanto de los sistemas de educación y capacitación como de las políticas de ciencia y tecnología.

En la reforma educativa es preciso actualizar y mejorar la calidad de los programas técnicos y, lo que es quizá más importante, transformar radicalmente los métodos, los objetivos y los instrumentos de la enseñanza para hacerlos relevantes para el futuro y compatibles con las nuevas formas de organización (Pérez, 1991 y 2000; Cepal, 1992). Esa reforma debe inducir a los estudiantes a hacerse responsables de sus propios procesos de formación; debe poner el acento en el proceso de "aprender a aprender" y de "aprender a cambiar"; debe fomentar la labor creadora en equipo, aprendiendo a articular problemas y a evaluar soluciones alternativas; debe encontrar los medios para brindar acceso a Internet y al mundo de la informática; y debe crear las condiciones necesarias para dotar a los estudiantes, no tanto de capacidad de respuesta cuanto de "capacidad de pregunta" y de habilidad para procesar información.

Estos conocimientos y aptitudes se están transformando en las condiciones básicas para participar en el lugar de trabajo moderno, donde las empresas enfrentan un entorno en constante evolución que exige el mejoramiento continuo. También permiten a las personas y a los grupos ser responsables de su propia capacidad para generar riqueza, ya sea en calidad de empleados o como empresarios, y proporcionan la capacidad organizativa necesaria para mejorar sus comunidades y organizaciones, bien sea en calidad de miembros activos o como dirigentes.

La otra transformación vital se refiere al sistema de ciencia y tecnología, establecido en la mayoría de los países en desarrollo como un conjunto de instituciones gubernamentales encargadas del desarrollo tecnológico. La experiencia demostró que el aprovechamiento de esa capacidad para incorporar innovaciones al mundo de la producción fue muy escaso. Como la mayoría de las industrias utilizaba tecnologías ya maduras, éstas tenían poca capacidad para absorber los resultados de estos tecnólogos de laboratorio. La consiguiente frustración al tratar de "tender el puente" universidad-industria llevó a la mayoría de los investigadores tecnológicos a convertirse en apéndices de la comunidad científica y a adoptar sus métodos, sus escalas temporales, sus valores y sus actitudes.

En el nuevo contexto, es necesario actuar en dos direcciones: invertir considerablemente en la investigación para el futuro y reconectar el esfuerzo de desarrollo tecnológico con el mejoramiento directo e inmediato de las redes de producción y de la calidad de la vida.

Esta transición de un sistema de ciencia y tecnología impulsado por la oferta a una red interactiva con los productores se ha denominado "sistema nacional de innovación" (SNI) (Freeman, 1993; Lundvall, 1988) y definido como "la red de instituciones de los sectores público y privado cuyas actividades e interacciones inician, importan, modifican y difunden nuevas tecnologías" (Freeman, 1995).

Se parte del supuesto de que el sistema nacional de innovación es una creación social y no gubernamental. Incluye el entorno en donde se estimula y apoya la innovación; la calidad de los vínculos entre los proveedores, productores y usuarios; el sistema de educación y capacitación; distintas organizaciones públicas y privadas que facilitan el cambio técnico; las leyes, los reglamentos e incluso las ideas y actitudes hacia la tecnología y el cambio (Arocena, 1997).

## b. Reinventar el Estado "fuerte"[15]

A estas alturas se hace evidente que la dicotomía mercado vs. Estado es inadecuada para abordar los problemas concretos que se examinan en el presente trabajo. Se necesitan tanto los mercados como el Estado, aunque redefinidos y combinados de una nueva manera. En cualquier caso, se desprende del análisis que una estrategia exitosa de desarrollo para un país rezagado, según la lógica del paradigma actualmente en difusión –y especialmente en presencia de las megaempresas globales– exigirá una gran cooperación entre las empresas locales y entre éstas y el Estado a distintos niveles.

Aunque la magnitud y la complejidad de la tarea requieren un Estado fuerte, lo que fue el omnipotente Estado nacional, desarrollado después de la Segunda Guerra Mundial, ha de ser redefinido y reinventado, probablemente siguiendo directrices similares a las aplicadas por las empresas globales modernas.

Nadie sería capaz de sostener que la máxima gerencia de una empresa gigantesca se debilita al descentralizar funciones y otorgar una gran autonomía y poder decisorio a sus directores de productos, fábricas o mercados en todo el mundo. Las computadoras y las telecomunicaciones facilitan el ejercicio efectivo de un liderazgo firme sobre una vasta y creciente estructura integrada por componentes semiautónomos, mediante el seguimiento de directrices estratégicas. Gracias a los canales interactivos de información, es posible supervisar y controlar redes sumamente complejas con componentes flexibles y fuertemente diferenciados.

Esas redes pueden ser imitadas en la nueva configuración del sector público fuerte que se necesita. Como en las revoluciones tecnológicas anteriores, una vez que la tecnología ayuda a definir la configuración óptima de las organizaciones, éstas pue-

15. *Véanse* Reinert (1999), Wade (1990) y Osborne y Gaebler (1994).

den funcionar eficazmente, incluso sin la tecnología. Ello a su vez permite sentar las bases para la incorporación de la tecnología moderna, cuando sea necesario.

El Estado nacional central puede ejercer su función de liderazgo orientando las actividades de los distintos agentes sociales para que converjan en una dirección general de cambio convenida de común acuerdo. También puede desempeñar un papel fundamental como intermediario entre actores e instituciones emergentes a nivel global o suprarregional y los agentes regionales, locales e incluso municipales o parroquiales, cuya autonomía tiende a ser cada vez mayor.

Se está produciendo también un proceso de difusión del poder (Strange, 1996). Las redes de intereses privados, los distintos componentes de la sociedad civil, las empresas globales, los medios de comunicación, los grupos de interés organizados, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras entidades están aumentando la diversidad de los agentes del desarrollo y sus interconexiones, tanto en el plano nacional como en el mundial. El Estado nacional debe ser capaz de actuar como intermediario dentro del país y entre los diversos niveles supranacionales y subnacionales a fin de promover y negociar oportunidades equitativas para todos. Asumiendo el papel de promotor del consenso entre los distintos protagonistas, es posible que el Estado logre ejercer una autoridad más eficaz, como base para establecer un poder real que le permita influir en el curso de los acontecimientos.

## c. Pensar globalmente, actuar localmente

En nuestra opinión, el nuevo asiento del Estado desarrollista dinámico es la administración local. Es preciso reconsiderar la idea del plan central promotor de un grupo de industrias nacionales que genere la riqueza necesaria para financiar el progreso social. En cada país ciertamente habrá que desarrollar industrias remolcadoras de la economía, es decir, un conjunto de actividades productivas importantes y competitivas, estrechamente vinculadas con los mercados globales, que se mantengan en la frontera tecnológica y sean capaces de propulsar el crecimiento y producir las divisas necesarias. Pero eso no basta. Ya es hora –y las condiciones son propicias para ello– de abandonar la ilusión del *efecto de goteo* y avanzar hacia la participación directa de toda la población en actividades generadoras de riqueza.

Las características del paradigma actual hacen posible vislumbrar una modalidad de desarrollo más integrado, donde las grandes industrias competitivas que salen al mercado mundial se complementan con el desarrollo diferenciado de cada parte del territorio. Ello es posible aprovechando la nueva flexibilidad en cuanto a variedad de productos y escalas de producción competitivas, su poder para aumentar la calidad y eficiencia de todos los sectores y actividades, incluso las artesanales, y, lo que es más importante, el hecho de que todos los seres humanos tengan acceso a los proce-

sos de aprendizaje continuo para mejorar constantemente sus capacidades, su trabajo y su ambiente.

Pueden citarse muchos ejemplos de gobiernos locales que descubren la vocación productiva de la comunidad, promueven el consenso y recaban la participación de empresas, bancos, el sistema educativo y otros agentes locales y externos para impulsar proyectos de desarrollo (Tendler, 1997; Gabor, 1991; *The Illinois Coalition*, 1999). También existen redes locales de empresas pequeñas y medianas que colaboran en el desarrollo de los negocios y la tecnología para cubrir juntas los mercados de exportación (Nadvi y Schmitz, eds., 1999). Los estudiosos de la interacción en el seno de estos *clusters* (o aglomeraciones de empresas afines en una localidad) han sugerido utilizar la expresión "sistemas locales de innovación" (Cassiolato y Lastres, eds., 1999), aunque a nuestro juicio sería más sugerente llamarlos "redes territoriales de innovación".

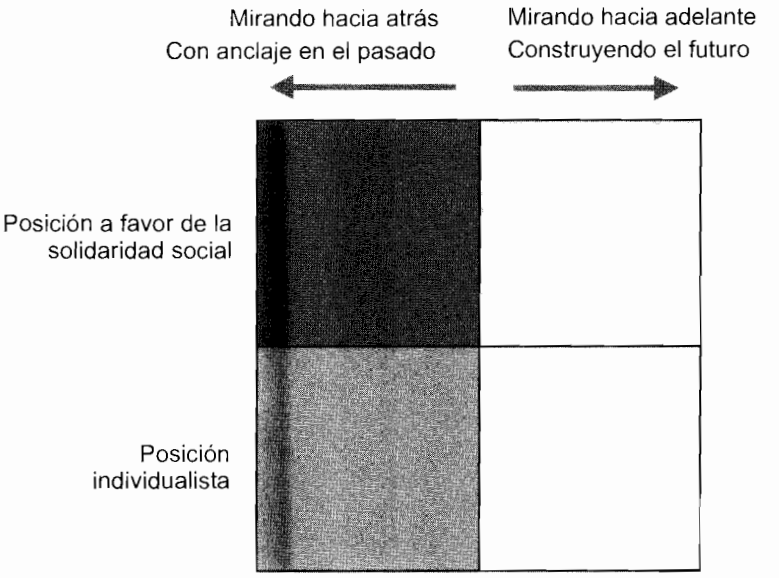
También existe la experiencia altamente satisfactoria de los bancos especializados que otorgan micropréstamos para ayudar a pobladores de las zonas urbanas y rurales desfavorecidas a poner en marcha actividades generadoras de ingreso (Otero y Rhyne, eds., 1994; Chaves y González, 1996). Gradualmente está desapareciendo así el mito de que los puestos de trabajo son la única manera de mejorar la calidad de vida de poblaciones enteras, en un momento en que se avanza hacia formas múltiples de capacidad empresarial individual y colectiva. A fin de mejorar la difícil situación de las comunidades rurales, es necesario abandonar los tradicionales sesgos a favor de lo urbano y lo industrial (Fieldhouse 1986, p. 152 y Mytelka 1989), para dotar a las administraciones locales de los recursos y el apoyo técnico que les permitan abordar directamente la cuestión del mejoramiento del nivel de vida local. Ello no excluye que el resultado de estos esfuerzos pueda llevar a la localidad a convertirse en proveedora de empresas globales o a formar parte de las redes de apoyo de las actividades de exportación importantes del país.

## d. Modernidad y valores

Naturalmente se trata de decisiones políticas, pero las opciones reales no siempre son claras. Históricamente, en cada transición de un paradigma a otro se vuelven borrosas las definiciones corrientes de izquierda y derecha. Cada uno de los grupos experimenta una división interna entre quienes se aferran a antiguas formas de alcanzar sus objetivos y quienes aprovechan el potencial del nuevo paradigma y lo orientan hacia sus fines (gráfico 8.12).

En la transición anterior, entre las dos guerras mundiales, el carácter social y homogeneizador del nuevo paradigma de la producción en serie era tan fuerte que incluso el nazismo se autodenominó nacionalsocialismo. De la misma manera, el papel que desempeñaba el Estado centralizado era tan importante que, después de la

**Gráfico 8.12**
POSICIONES POLÍTICAS EN LA TRANSICIÓN: UNA MATRIZ DE UBICACIÓN




Segunda Guerra Mundial, se adoptó íntegramente, incluso en las naciones más liberales, el modelo de intervención estatal en la economía, siguiendo las ideas keynesianas –que habían encontrado tanta resistencia en los decenios de 1920 y 1930–. Lamentablemente, para quienes están convencidos de la necesidad de la solidaridad social, el neoliberalismo es el único programa coherente que ha adoptado el actual paradigma. Aunque existen miles de experimentos aislados de prácticas orientadas hacia el futuro, como la democracia participativa y la creación de consenso local, todavía no se ha presentado una experiencia o propuesta coherente que pueda servir como alternativa moderna al mercado puro. A nuestro juicio, sin esa alternativa, la economía mundial puede crecer, pero probablemente haya pocas esperanzas de un auge generalizado del desarrollo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abernathy, W. y J. Utterback (1975), "A dynamic model of process and product innovation", *Omega*, vol. 3, Nº 6.

Abramovitz, M. (1986), "Catching up, forging ahead and falling behind", *Journal of Economic History*, Nº 46.

Altshuler, A. y otros (1984), *The Future of the Automobile: The Report of MIT's International Automobile Program*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

Amsden, A. (1989), *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.

Arocena, R. (1997), *Qué piensa la gente de la innovación, la competitividad, la ciencia y el futuro*, Montevideo, Trilce.

Arthur, W.B. (1989), "Competing technologies increasing returns and lock-in by historical events", *The Economic Journal*, vol. 99, N° 394, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell. Reproducido en Freeman (ed.), 1990.

Bell, M. y K. Pavitt (1993a), "Technological accumulation and industrial growth: Contrasts between developed and developing countries", *Industrial and Corporate Change*, vol. 2, N° 2, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.

Bell, M. y K. Pavitt (1993b), "Accumulating technological capability in developing countries", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. Washington, D.C., Banco Mundial.

Bressand, A. (1990), "Electronics cartels in the making?", *Transatlantic Perspectives*, N° 21.

Bressand, A. y N. Kalypso (eds.) (1989), *Strategic Trends in Services: An Inquiry into the Global Service Economy*, Nueva York, Harper y Row.

Burton-Jones, A. (1999), *Knowledge Capitalism: Business, Work and Learning in the New Economy*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.

Cassiolato, J. y H. Lastres (eds.) (1999), *Globalização & inovação localizada. Experiencias de sistemas locais no Mercosul*, Brasilia, Instituto Brasilero de Información en Ciencia y Tecnología (Ibict).

Castells, M. (1997), "La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura, vol. 1, *La era de la información: la sociedad red*, Madrid, Alianza Editorial.

Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1702/Rev.2-P, Santiago de Chile.

_____ (1990), *Transformación productiva con equidad*, LC/G.1601-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.

Chaves, R. y C. González (1996), "The design of successful rural financial intermediaries: Evidence from Indonesia", *World Development*, vol. 24, N° 1, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press Ltd.

Chesnais, F. (1992), "National systems of innovation, foreign direct investment and the operations of multinational enterprises", en B. Lundvall, *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres, Pinter Publishers.

_____ (1988), "Multinational enterprises and the international diffusion of technology", en G. Dosi y otros (eds.), *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.

Coombs, R., P. Saviotti y V. Walsh (1987), *Economics and Technological Change*, Londres, Macmillan Educational, Ltd.

Coriat, B. (1991), *Penser à l'envers*, París, Christian Bourgeois Editeur.

Cundiff, E. y otros (1973), *Fundamentals of Modern Marketing*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall.

David, P. (1985), "Clio and the Economics of Qwerty", *The American Economic Review*, vol. 75, Nº 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association. Reproducido en Freeman (ed.), *The Economics of Innovation*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 1990.

Dosi, G. (1988), "Sources, procedures, and macroeconomic effects of innovation", *Journal of Economic Literature*, vol. XXVI, Nº 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association. Reproducido en Freeman (ed.), 1990.

_____ (1982), "Technological paradigms and technological trajectories. A suggested interpretation of determinants and directions of technical change", *Research Policy*, vol. II, Nº 3, Amsterdam, Países Bajos, North Holland.

Dosi, G. (ed.) (1988), *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.

Druid (Danish Research Unit on Industrial Dynamics) (2001), *A-The Firm as a Learning Organization*. http://www.business.auc.dk/ druid

Ernst, D., T. Ganiatsos y L. Mytelka (eds.) (1998), *Technological Capabilities and Export Success in Asia*, Londres, Routledge.

Fagerberg, J. y otros (eds.) (1994), *The Dynamics of Technology, Trade and Growth*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar.

Fieldhouse, D. (1986), *Economic Decolonisation and Arrested Development*, Londres, George Allen.

Freeman, C. (1995), "The national system of innovation in historical perspective", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 19, Nº 1, Cambridge, Reino Unido, Academic Press Limited.

_____ (1994), "Technological revolutions and catching up: ICT and the NICS", en J. Fagerberg y otros (eds.), *The Dynamics of Technology, Trade and Growth*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar.

_____ (1993), *La experiencia de Japón: el reto de la innovación*, Caracas, Editorial Galac.

_____ (1974), *The Economics of Industrial Innovation*, Harmondsworth, Middlesex, Reino Unido, Penguin Books Ltd.

Freeman, C. (ed.) (1990), *The Economics of Innovation*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar Publishing.

Freeman, C., J. Clark y L. Soete (1982), *Unemployment and Technical Innovation. A Study of Long Waves and Economic Development*, Londres, Frances Pinter Publishers.

Freeman, C. y F. Louçã (2001), *As Time Goes By: From the Industrial Revolutions to the Information Revolution*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.

Freeman, C. y C. Pérez (1988), "Structural crises of adjustment: Business cycles and investment behaviour", en G. Dosi y otros (ed.), *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers, 3ª edición.

Freeman, C. y L. Soete (1997), *The Economics of Industrial Innovation*, Pinter Publishers.

Gabor, A. (1991), "Rochester focuses: A community's core competence", *Harvard Business Review*, Boulder, Colorado, Harvard University, julio-agosto.

Gerschenkron, A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Grübler, A. (1990), *The Rise and Fall of Infrastructures. Dynamics of Evolution and Technological Change in Transport*, Heidelberg, Physica-Verlag.

Hirsch, S. (1967), *Location of Industry and International Competitiveness*, Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.

_____ (1965), "The United States electronic industry in international trade", *National Institute Economic Review*, N° 34.

Hobday, M. (1995), *Innovation in East Asia: The Challenge to Japan*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar.

_____ (1994), "Export-led technology development in the Four Dragons: The case of electronics", *Development and Change*, vol. 25, N° 2, La Haya, Países Bajos, Institute of Social Studies.

Hoffman, K. y H. Rush (1988), *Microelectronics and the Clothing Industry*, Nueva York, Praeger.

IDS Collective Efficiency Research Project (2001), http://www.ids.ac.uk/ ids/global/ coleff.html

Irvine, J. y B. Martin (1985), *Foresight in Science Policy: Picking the Winners*, Londres, Pinter.

Jang-Sup, S. (1992), "Catching up and technological progress in lateindustrializing countries", Cambridge, Massachusetts, Cambridge University, tesis de maestría.

Kanellou, D. (2000), "The new role of intermediaries in travel and tourism distribution channels", *IPTS (Institute for Prospective Technology Studies)*, N° 48, pp. 12-22, Comisión Europea, Sevilla, España.

Katz, J. (ed.) (1996), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial; estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, Buenos Aires, Alianza Editorial.

Klepper, S. y S. Kenneth (1994), "Technological change and industry shakeouts", trabajo presentado en la Quinta Conferencia de la Sociedad Internacional, Joseph A. Schumpeter, Münster, agosto.

Kotler, P. (1980), *Principles of Marketing*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall.

Lall, S. (1992), "Technological capabilities and industrialization", *World Development,* vol. 20, N° 2, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press.

Lamoreaux, N. y otros (eds.) (1999), *Learning by Doing in Markets, Firms and Countries*, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.

Leontief, W. (1954), "Domestic production and foreign trade: The American capital position re-examined", *Economia Internazionale*, vol. 7, N° 1, Génova, Italia, Istituto di Economia Internazionale.

Lundvall, B. (1997), "Information technology in the learning economy: Challenges for development strategies", *Communications & Strategies*, N° 28.

_____ (1992), *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres, Pinter Publishers.

_____ (1988), "Innovation as an interactive process: From userproducer interaction to the national system of innovation", en G. Dosi y otros (ed.), *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.

Mansell, R. y U. Wehn (eds.) (1998), *Knowledge Societies: Information Technology for Sustainable Development*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.

Mytelka, L. (1994), "Dancing with wolves: Global oligopolies and strategic partnerships", en J. Hagedoorn (ed.), *Technical Change and the World Economy. Convergence and Divergence in Technology Strategies*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar.

_____ (1991), "New models of competition in the textile and clothing industry: Some consequences for third world exporters", en J. Niosi (ed.), *Technology and National Competitiveness*, Montreal, Canadá, McGill-Queen's University Press.

_____ (1989), "The unfulfilled promise of African industrialization", *African Studies Review*, vol. 32, Nº 3.

Nadvi, K. (1999), "The cutting edge: collective efficiency and international competitiveness in Pakistan", *Oxford Development Studies*, vol. 27, Nº 1.

Nadvi, K. y H. Schmitz (eds.) (1999), "Industrial clusters in developing countries", *World Development*, vol. 27, Nº especial, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press, Ltd.

Nelson, R. y Winter S. (1977), "In search of a useful theory of innovation", *Research Policy*, vol. 6, Nº 1, pp. 36-76.

Nonaka, I. (1995), "The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation", *Harvard Business Review*, Boulder, Colorado, Harvard University, noviembre- diciembre.

_____ (1994), "Dynamic theory of organizational knowledge creation", *Organizational Sciences*, vol. 5, Nº 1, febrero.

Osborne, D. y T. Gaebler (1994), *La reinvención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Madrid, Paidós.

Otero, M. y E. Rhyne (eds.) (1994), *The New World of Microenterprise Finance. Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press.

Peck, J. y A. Goto (1981), "Technological and economic growth: The case of Japan", *Research Policy*, vol. 10, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers, B.V.

Pérez, C. (2002), *Technological Revolutions and Finance Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar, por publicarse.

_____ (2000), *La reforma educativa ante el cambio de paradigma*, Caracas, Ucab-Eureka.

_____ (1996), "La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones", *Comercio Exterior*, vol. 46, Nº 5, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.

_____ (1991), "Nuevo patrón tecnológico y educación superior: una aproximación desde la empresa", en G. López Ospina (ed.), *Retos científicos y tecnológicos*, Caracas, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

_____ (1986), "Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto", en C. Ominami (ed.), *El sistema internacional y América Latina. La tercera revolución industrial: impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

_____ (1985), "Microelectronics, long waves and world structural change: New perspectives for developing countries", *World Development*, vol. 13, Nº 3, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press, Ltd.

_____ (1983), "Structural change and the assimilation of new technologies in the economic and social systems", *Futures*, vol. 15, N° 5, Surrey, Reino Unido, IPC Science and Technology Press UK.

Pérez, C. y L. Soete (1988), "Catching up in technology: Entry barriers and windows of opportunity", en G. Dosi y otros (ed.), *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.

Peters, T. (1989), *Thriving on Chaos: Handbook for a Management Revolution*, Londres, MacMillan.

Porter, M.E. (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, J. Vergara Editor, S.A.

Radosevic, S. (1999), *International Technology Transfer and Catchup in Economic Development,* Massachusetts, Edward Elgar Publishing.

Reinert, E. (1999), "The role of the state in economic growth", *Journal of Economic Studies*, vol. 26, N°s 4-5, West Yorkshire, Reino Unido, MCB University Press Ltd.

_____ (1994), "Catching-up from way behind. A third world perspective on first world history", en J. Fagerberg y otros (eds.), *The Dynamics of Technology, Trade and Growth,* Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar.

Sahal, D. (1985), "Technological guideposts and innovation avenues", *Research Policy*, vol. 14, N° 2, Amsterdam, Países Bajos, North Holland.

Schmitz, H. y P. Knorringa (1999), *Learning from Global Buyers*, IDS Working Paper, N° 100, Sussex, Reino Unido, Universidad de Sussex, Instituto de Estudios para el Desarrollo.

Schmitz, H. y K. Nadvi (1999), "Clustering and industrialization: Introduction", *World Development*, vol. 27, N° 9, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press Ltd.

Senge, P. (1990), *La quinta disciplina*, Barcelona, Granica.

Strange, S. (1996), *The Retreat of The State. The Diffusion of Power in The World Economy*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.

Tendler, J. (1997), *Good Government in the Tropics*, Baltimore, Pensilvania, The Johns Hopkins University Press.

The Illinois Coalition (1999), *Technology and Jobs Agenda. A Vision and Plan for Technology-Based Economic Development in Illinois*. www.ilcoalition.org/tja.htm

Vernon, R. (1966), "International investment and international trade in the product cycle", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80, Cambridge, Massachusetts, Harvard University, mayo.

Von Tunzelmann, G. (1995), *Technology and Industrial Progress. The Foundations of Economic Growth,* Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar.

Von Tunzelmann, N. y E. Anderson (1999), "Technologies and skills in long-run perspective", Sussex, Reino Unido, Universidad de Sussex, mimeo.

Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory of Government in East Asia Industrialization*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.

Wells, L. (1972), "International trade: The product life cycle approach", en L. Wells (ed.), *The Product Life Cycle and International Trade*, Boston, Harvard University, Graduate School of Business Administration, Division of Research.

Wiggenhorn, W. (1990), "Motorola U: When training becomes an education", *Harvard Business Review*, vol. 68, Nº 4. Boulder, Colorado, Harvard University, julio-agosto.

Wolf, J. (1912), *Die Volkswirtschaft der Gegenwart und Zukunft*, A. Deichertsche Verlagsbuchandlung.

# 9. Reformas estructurales y brechas tecnológicas*

*Mario Cimoli** y Jorge Katz****

## Introducción

En 1974, el lanzamiento del Ford Taunus en Argentina demandó cerca de 300.000 horas de trabajo de desarrollo tecnológico llevado a cabo por un elenco de 120 profesionales que laboraban, por ese entonces, en el Departamento de Ingeniería de Producto de Ford Argentina. Dicho Departamento estaba encargado de producir unidades incrementales de conocimiento tecnológico en las áreas de diseño de producto, ingeniería de procesos y organización y métodos de trabajo con el fin de adaptar los planos de ingeniería y las rutinas de fabricación –provenientes de Alemania– que requería la producción del mencionado vehículo en Argentina. Ingenieros y técnicos trabajaron aproximadamente un año y medio para adaptar los planos y las rutinas de fabricación a las materias primas disponibles localmente, a los proveedores de partes y componentes con que operaba la Ford Argentina, a la escala interna de producción –no mayor que un escaso 10% de la registrada por la misma empresa en Alemania–, y a la idiosincrasia del usuario local, entre otros aspectos.

Durante el período, se introdujeron cambios en el diseño del vehículo, en la sección motriz, en la transmisión y en los sistemas de amortiguación, entre otros, así como también en las rutinas de organización y planeamiento de la producción. El Ford Taunus se fabricaba en Argentina con un 90% o más de contenido nacional y cerca de 400 subcontratistas proveían partes y componentes para su producción. Los gastos de ingeniería a que se hace referencia totalizaron cerca de 6 millones dólares en actividades que hoy se clasificarían como de investigación y desarrollo (I&D). El automóvil era fabricado para el mercado interno, pero se exportó un número significativo de unidades a países limítrofes, a Centroamérica y a Cuba. Para fabricar este vehículo fue necesario construir localmente prototipos, diseñar y fabricar instrumen-

---

* El presente trabajo fue preparado para el Seminario. Versiones preliminares del mismo fueron presentadas en Aalborg, Dinamarca, en junio del 2001 y en Cepal, Santiago de Chile, en septiembre del mismo año. Se agradecen los comentarios de G. Dosi, J.A. Ocampo, A. Barros de Castro y otros colegas que participaran en ambos seminarios.

** Oficial de asuntos económicos en la Cepal, creador de la Superintendencia de Desarrollo de Brasil, dos veces ministro en este país.

*** Economista, ex director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Cepal.

tal de control de calidad, máscaras de mecanizado y otros elementos, lo que también demandó esfuerzos tecnológicos nacionales de cierta envergadura.

El modelo de organización de la producción y el régimen tecnológico asociados a la producción del Taunus en Argentina –que, en su mejor momento, reflejan el desarrollo evolutivo de la industria automotriz en dicho país– hoy ya no existen. Actualmente la Ford Argentina forma parte de un sistema internacional de producción integrada (SIPI) coordinado por la casa matriz radicada en Estados Unidos y trabaja en línea con otras plantas de dicha empresa para ensamblar –con no más de 50% de contenido nacional y prácticamente sin esfuerzos locales de ingeniería– un vehículo 'mundial' que se ha transformado en algo muy cercano a un bien primario (*commodity*). Pese a que dicha empresa produce hoy un vehículo similar al que se fabrica en otras plantas de la Ford alrededor del mundo, la competitividad internacional de la industria automotriz argentina es sumamente baja, como lo ha demostrado en años recientes su incapacidad para expandir las exportaciones, aun en un contexto de gran capacidad instalada subutilizada. Hoy en día, más que una industria de fabricación de vehículos, es un conjunto de plantas ensambladoras de partes y piezas importadas, con un impacto mucho menor sobre el desarrollo de capacidades tecnológicas internas y la generación de externalidades en la industria metalmecánica del país.

Pese a su singularidad, el caso descrito encapsula una serie de rasgos estilizados que remiten a la economía del cambio tecnológico en los países periféricos, las modificaciones de sus patrones de especialización productiva en años recientes y las ventajas comparativas dinámicas que dependen, entre otros factores, del aprendizaje, el acercamiento (*catching up*) al mundo industrializado o el rezago (*lagging behind*) con respecto a él, temas todos en los que el doctor Prebisch centrara su interés a lo largo de su vida y sobre los cuales efectuara aportes originales al pensamiento económico (Prebisch, 1949, 1981).

El propósito de este trabajo es retomar estos temas, pero esta vez en el contexto de la actual realidad latinoamericana y caribeña, que es el de la transición a economías más desreguladas, privatizadas y abiertas a la competencia externa, en las que la estructura y el comportamiento del aparato productivo están experimentando profundos cambios que generan nuevos escenarios de organización de la producción y nuevas formas de inserción en la economía mundial.

En la primera sección analizaremos la interdependencia entre las dimensiones macro y lo micro que constituyen un elemento central –y a menudo olvidado– del actual episodio de transición entre modelos y estrategias de desarrollo. Un contexto macro turbulento e incierto genera en nuestros días un escenario micro muy defensivo, poco propenso a la inversión y al cambio tecnológico, con números reducidos de plantas fabriles nuevas y escasas mejoras de productividad factorial, que no alcanzan a consolidar una adecuada capacidad competitiva internacional. A su vez, esto último debilita la sostenibilidad a largo plazo de los fundamentos macroeconómicos

de cada economía. Se produce así un círculo vicioso de mal comportamiento macro-microeconómico que dificulta la transición hacia estructuras productivas más desreguladas y abiertas a la competencia externa. Dicho círculo vicioso se refuerza por la existencia de un cuadro institucional y regulatorio especialmente débil en lo referido a organismos y políticas públicas de fomento productivo y desarrollo tecnológico, así como de defensa de la competencia, lo cual explica, junto con las variables económicas antes mencionadas, el insatisfactorio desempeño de los países de la región en materia de eficiencia y equidad en la presente etapa de su desarrollo.

En la segunda sección se describirán algunos de los efectos que las reformas estructurales han tenido sobre el patrón de especialización productiva de los países de la región. En los hechos, la respuesta del aparato productivo latinoamericano a los cambios en el régimen global de incentivos y los marcos institucional y regulatorio ha implicado la gradual retracción –y, en parte, desaparición– del patrón de especialización productiva y del modelo de organización de la producción de la etapa sustitutiva de importaciones (1940-1980).

En la tercera sección se describirán sumariamente los cambios en la estructura y el comportamiento de múltiples mercados, las mejoras muy marcadas del posicionamiento económico de las subsidiarias locales de grandes grupos transnacionales en el interior de cada actividad productiva, y la pérdida de posiciones del colectivo de firmas pequeñas y medianas de propiedad y gestión familiar.

En la cuarta sección describiremos los mecanismos que afectan las fuentes del cambio tecnólogico y presentaremos un simple modelo microeconómico que explica la sustitución de los recursos técnicos de origen local y la disminución de la capacidad tecnológica interna.

Gran parte de la literatura de años recientes sobre estos temas es de naturaleza macroeconómica. A raíz de ello no se puede captar adecuadamente el papel tanto de lo microeconómico como de lo institucional en el proceso de ajuste. El análisis macroeconómico apunta primordialmente a establecer cómo una determinada estructura productiva retoma el sendero del crecimiento en condiciones de equilibrio, tras un episodio de desequilibrio macroeconómico, pero no se ocupa mayormente de cuáles son los rasgos tecnológicos o de organización industrial de la nueva estructura productiva que origina el episodio de ajuste, ni tampoco de quién gana o quién pierde durante el proceso.

En general, argumentaremos aquí que estudiar el proceso latinoamericano actual a través de esta lente es sumamente peligroso, ya que puede conducir a diagnósticos insatisfactorios y a prescripciones de política pública lisa y llanamente erróneas. En este trabajo se sustenta la opinión de que no se trata de desregular y privatizar lo que aún no se ha desregulado y privatizado y de reducir el papel del Estado a un mínimo, esperando que la 'mano invisible' se ocupe adecuadamente de la asignación de recursos, sino de comprender que la productividad factorial no está creciendo con la

rapidez necesaria, que la competitividad internacional no ha mejorado lo suficiente como para sostener un proceso dinámico que permita acercarse a la frontera internacional de eficiencia, y que pese a que la brecha tecnológica es menor en áreas localizadas y puntuales del aparato productivo latinoamericano, la distancia con respecto al mundo desarrollado continúa siendo, en promedio, tanto o más amplia que en el pasado. Al mismo tiempo, muchas cadenas productivas han sido fuertemente desarticuladas por la apertura comercial externa y un número elevadísimo de pequeñas y medianas empresas locales–que operaban como proveedoras de grandes firmas transnacionales– simplemente ha tenido que cerrar sus puertas ante la falta de opciones. Los bienes de capital importados se han vuelto significativamente más baratos y no sólo sustituyen los de fabricación nacional, sino que también ponen fin a muchos esfuerzos de ingeniería que se llevaban a cabo localmente para extender la vida útil de las máquinas en escenarios en que éstas eran caras y más difíciles de importar. La heterogeneidad de las respuestas a lo largo del aparato productivo ha sido enorme, con diferencias no sólo entre actividades productivas, sino también dentro de ramas específicas de la industria, en las que contemporáneamente pueden observarse casos de éxito y de fracaso, es decir, firmas que lograron adaptarse a las nuevas condiciones competitivas y otras que languidecieron y gradualmente abandonaron la escena productiva.

## 1. UN MODELO SENCILLO DEL PROCESO DE AJUSTE ESTRUCTURAL

Se examinará a continuación el impacto de un programa de estabilización macroeconómica y de reformas estructurales, así como sus efectos sobre la estructura productiva. En el contexto regional, programas de esta índole fueron implementados en la década de 1970 y tras la crisis de la deuda en los años ochenta, con el propósito de corregir una situación extrema de desequilibrio macroeconómico en la que los fundamentos de la economía –las cuentas fiscales y externas– se hallaban fuera de control. Se buscó, en ese entonces, utilizar políticas fiscales, monetarias y cambiarias para disciplinar a los agentes económicos locales y reducir el grado de desequilibrio de las economías de la región.

El proceso de ajuste se puede "estilizar" a lo largo de tres momentos diferenciados en los que ocurren, simultáneamente, cambios, macro, meso y microeconómicos.

En el primer momento, la economía debe visualizarse como sometida a un grado extremo de desequilibrio a nivel macro, con sus cuentas fiscales y externas fuera de control, y tasas de ahorro e inversión en proceso de repliegue. Con frecuencia situaciones de esta índole se han descrito como momentos de estanflación (*stagflation*) en los que se observan, simultáneamente, inflación, caídas del empleo y retracción de los volúmenes físicos de producción. En esas circunstancias, la autoridad económica se ve forzada a intervenir vía modificación de los 'grandes precios' de la eco-

nomía –el tipo de cambio, la tasa de interés, los salarios reales– con el propósito de llevar los agregados macroeconómicos hacia una situación más cercana al equilibrio.

Los cambios de esos 'grandes precios' y los introducidos en las instituciones regulatorias inducen transformaciones de la conducta de las firmas, que tienden a modificar el modelo de organización de la producción hasta entonces aplicado. La reducción de tarifas abarata las importaciones y éstas, tras un cierto período de formación de inventarios, invaden los mercados locales, lo que determina que muchas firmas se vean forzadas a abandonar dichos mercados, en tanto que otras intentan enfrentar la competencia externa mediante reducciones de costos. Dado que reina un fuerte grado de incertidumbre macroeconómica, los intentos de reducción de costos se expresan más por la vía del reordenamiento y la racionalización de plantas fabriles 'viejas', expulsando mano de obra, que por la inversión en nuevas fábricas.

No todas las empresas están en condiciones de seguir ese camino, o de hacerlo con similar profundidad. Así, mientras algunas logran sobrevivir y hacer frente a la competencia de la importación, otras languidecen y acaban por desaparecer del mercado. Esto hace que se produzcan también fuertes cambios en la morfología y el comportamiento de los sectores productivos. Hay salida de firmas del mercado, aumentos del grado de concentración económica y mejoras de la productividad de factores. Esta última es mayormente de carácter 'desincorporado', expresada en una mejor utilización de la capacidad instalada.

En el segundo momento del proceso de ajuste es cuando las causas últimas del desequilibrio macroeconómico tienden a ceder. Los 'grandes precios' de la economía, parece, están más controlados, con la tasa de interés en descenso, el tipo de cambio más estable y los salarios reales –menores ahora que antes– en proceso de estabilización. La inflación cede, el déficit fiscal se reduce y las cuentas externas de la economía exhiben signos promisorios debido al gradual aumento de las exportaciones como resultado de la caída de la demanda interna.

En las dimensiones meso y micro también ocurren cambios determinados por lo anterior. Las firmas –esto es, las que lograron sobrevivir al primer impacto destructivo del episodio de ajuste– comienzan a revitalizar sus planes de crecimiento, desempolvando viejos programas de inversión relegados al desván durante la primera etapa del ajuste. La gradual extensión del horizonte de planeamiento de las firmas y el mayor uso de la capacidad instalada constituyen los rasgos más característicos de esta fase del proceso.

Finalmente, se puede pensar en la existencia de un tercer momento en el proceso de ajuste, que toma cuerpo cuando las expectativas de estabilidad de los fundamentos de la economía se consolidan y los agentes económicos individuales, al recuperar la capacidad de pensar en el largo plazo, planifican expansiones de la capacidad instalada, modernizaciones tecnológicas de mayor envergadura y proyectos más osa-

dos de búsqueda de mercados externos, ya no como reacción contracíclica para contrarrestar la caída del mercado interno, sino como estrategia estable de largo plazo para la internacionalización de sus actividades.

Se verá ahora, más en detalle, qué ocurre en la tercera etapa del ajuste. Es sólo en esta fase del ajuste cuando los fundamentos de la economía adquieren verdadera fortaleza y el ritmo de crecimiento tiende a aumentar, a la vez que caen los niveles de desempleo y se perciben señales de equilibrio fiscal y externo en la economía. El flujo de capital extranjero propende a crecer, al igual que el ingreso de nuevas firmas a la economía. Si bien primero los inversionistas extranjeros compran predominantemente empresas preexistentes, de modo gradual también comienzan a aparecer plantas nuevas (*greenfields*).

Cuando se implementa un programa de estabilización macroeconómica y de reformas estructurales no sólo experimentan cambios los 'grandes precios' de la economía y las instituciones regulatorias de carácter global, sino también las instituciones y la morfología y comportamiento de los diferentes mercados de la economía, al igual que los modelos de organización de la producción y el patrón de integración vertical de las empresas.

En particular, se ha observado que el proceso hasta aquí descrito tiene diversas implicaciones en los siguientes aspectos meso y microeconómicos: i) el patrón de especialización productiva de la economía; ii) las participaciones relativas de las firmas dentro de cada mercado; iii) la relación entre oferta nacional e importada en el total de los bienes comercializados localmente; iv) las formas de organización y la amplitud de la combinación de la producción de las firmas; v) el grado de integración vertical de cada empresa; y vi) el comportamiento de los mercados de factores y de las instituciones regulatorias.

Se observa también que las industrias procesadoras de recursos naturales –que explotan las ventajas comparativas naturales de cada país– están en condiciones de adaptarse mejor a las nuevas exigencias competitivas que plantean estos episodios de estabilización macroeconómica, apertura comercial y desregulacion de la actividad productiva. Por la parte contraria, las actividades productivas que requieren un uso más intensivo de conocimientos tecnológicos tienen mayores dificultades para sobrevivir competitivamente bajo las nuevas reglas del juego. La razón de esto es que, en términos relativos, los bienes con alta densidad de conocimiento son los que tienen menos ventaja comparativa y los que más necesitan de la protección tarifaria para mantenerse en competencia con los sustitutos externos. En otros términos, el programa de estabilización macroeconómica y reformas estructurales lleva la economía hacia una expansión relativa de las actividades con uso intensivo de recursos naturales y mano de obra, por una parte, y por la otra, en un repliegue de las actividades con alta densidad de conocimiento (Cimoli, 2000; Katz, 2000).

Entre otros efectos, se observa también que desaparecen las firmas que no pueden enfrentar las nuevas reglas del juego, se modifican los modelos de organización de la producción de las empresas y su grado de integración vertical se reduce, lo que las lleva a convertirse más bien en ensambladoras de insumos intermedios importados que en verdaderas fabricantes de bienes finales. Todo esto afecta tanto la productividad factorial y la competitividad internacional, como la sostenibilidad última de las reformas estructurales (Katz y Stumpo, 2001).

Sin embargo, no todos los programas de estabilización macroeconómica y apertura comercial externa son exitosos. Por el contrario, muchos de ellos fracasan por inconsistencias internas o por cambios de las circunstancias externas. Es posible entonces imaginar al menos dos tipos de situaciones. Una positiva, en la que la economía entra en un círculo virtuoso al mejorar las tasas de ahorro e inversión, expandirse la capacidad instalada, bajar el desempleo y acelerarse el ritmo de crecimiento. La experiencia chilena entre 1986 y 1998 describe esta situación. El país crecía sistemáticamente a una tasa anual de 7% en promedio, en tanto que el desempleo caía de 22% a comienzos de la década de 1980 a 6% a mediados de los años noventa y se lograban condiciones cercanas al equilibrio fiscal y externo. Desde el punto de vista meso y macroeconómico, dicho período marca una profunda reestructuración en la morfología de los mercados, al entrar en ellos nuevas firmas más cercanas al estado actual del conocimiento a nivel internacional, particularmente en el ámbito de los bienes más próximos a las ventajas comparativas naturales de la economía.

La experiencia argentina describiría una situación mucho menos feliz, en la que el cambio del régimen global de incentivos no logra consolidarse y la economía vuelve a caer en un cuadro de insostenibilidad de sus fundamentos. Esto puede ocurrir por dos razones. Una, que el programa implementado sea inconsistente, como cuando, por ejemplo, un tipo de cambio sobrevaluado hace difícil alcanzar tasas adecuadas de aumento de las exportaciones. La otra, que se produzca un cambio en los datos externos –como en el caso de la devaluación de la moneda brasileña en 1999 y sus repercusiones en la economía argentina– que vuelva insostenibles los fundamentos sobre los cuales estaba operando la economía. En estas condiciones se entra en un nuevo escenario de desequilibrio y la autoridad económica debe volver a plantear un ajuste de los 'grandes precios' de la economía.

Una lectura convencional en lo que respecta a estos temas deja poco margen para comprender los componentes meso y microeconómicos involucrados en estas situaciones, los que operan por conducto de cambios en el patrón de especialización productiva, las entradas de firmas al mercado y las salidas de él, las transformaciones de la morfología y el comportamiento de los mercados y las instituciones. Lo que aquí interesa resaltar es justamente la interdependencia dinámica entre las dimensiones macro y micro en los procesos de ajuste. Quién sobrevive y quién 'muere' a raíz del cambio en las reglas del juego, cuáles son la morfología y el comportamiento de los

mercados una vez que el proceso ha ocurrido y qué nuevas 'fuentes' de crecimiento de la productividad operan en la economía son aspectos que, entre otros, sin duda habrán de influir sobre la vitalidad de largo plazo del modelo de organización social de la producción que resulta de las reformas estructurales. Por otro lado, también la historia cuenta, lo que significa que las capacidades tecnológicas acumuladas por una determinada sociedad antes de los esfuerzos de reforma estructural inciden asimismo en la determinación del sendero de ajuste que su economía habrá de seguir en el tiempo. Las empresas constituyen agentes centrales del proceso de reconstrucción del acervo tecnológico de un país, razón por la cual sus estrategias y rutinas de adaptación a las nuevas reglas del juego son parte importante del proceso de ajuste ante la reformulación del régimen global de incentivos y del cuadro institucional en el que operan. Esta idea es central para los autores 'evolucionistas' (Cimoli y Della Giusta, 2000; Dosi, 1997; Dosi y otros, 1988; Nelson y Winter, 1982), quienes describen estas situaciones en términos schumpeterianos de 'selección' entre agentes productivos y de 'destrucción creativa' a raíz del cambio en las reglas del juego.

Previamente se afirmó que uno de los efectos meso-microeconómicos más importantes que se debía comprender era el relacionado con la transformación que sufre la estructura productiva durante el proceso de ajuste al nuevo régimen de incentivos. La siguiente sección está dedicada al estudio más detallado de este tema.

## 2. HACIA UN NUEVO PATRÓN DE ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA

En el contexto latinoamericano, los esfuerzos de apertura comercial externa y de desregulación y privatización de la actividad productiva han inducido la consolidación de dos grandes modelos dominantes de especialización productiva. Pese a que existen importantes diferencias entre ellos –que se examinarán algo más adelante–, el primero es el modelo que se puede observar en los países sudamericanos, como Argentina, Chile, Brasil y Colombia. Además de las actividades no comerciables con el exterior –servicios de telecomunicaciones, de energía, bancos, otros– en estos países han ganado terreno relativo las industrias procesadoras de recursos naturales –aceites vegetales, celulosa y papel, minería, harina de pescado, gas, petróleo– y el sector automotor, que no fuera sometido a las reglas generales de apertura comercial externa. Éstas son industrias que tienen, por lo general, alta densidad de capital, absorben muy poca mano de obra y compiten en mercados internacionales de bienes primarios en los que actúan como 'tomadoras' de precios, logrando muy bajos márgenes de rentabilidad operativa (Katz, 2000).

A diferencia de lo anterior, México y algunos países de la cuenca del Caribe –El Salvador, Guatemala, Honduras, la República Dominicana– han seguido un patrón de especialización distinto, que supone avanzar hacia industrias de montaje de computadoras, equipos de vídeo y televisores, así como de indumentaria, para abas-

tecer los mercados de Estados Unidos. Se trata de subsidiarias de firmas estadounidenses, japonesas o coreanas que han optado por dicha localización en función de los bajos niveles salariales que prevalecen en esas economías. Los beneficios impositivos y tarifarios constituyen también un importante factor explicativo en el caso de México, como miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Al igual que lo que ocurre con las firmas procesadoras de recursos naturales, también en este caso se trata de plantas con alta intensidad de capital, bajo valor agregado local, casi enteramente basadas en modelos de organización de la producción y de logística de manejo de proveedores (externos, en su gran mayoría), provenientes de las respectivas casas matrices (Capdevielle, Cimoli y Dutrénit, 1997; Katz, 2000).

En el cuadro 9.1 se presenta información empírica relacionada con lo anteriormente expuesto. Ahí se muestra que el patrón de especialización de Argentina, Brasil, Chile y Colombia ha avanzado hacia las industrias productoras de alimentos y procesadoras de recursos naturales, comprendidas en los grupos 341, 351, 354, 355, 356, 371 y 372 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU), en tanto que en México es el sector automotor –también parte de las industrias consideradas como de ensamble en el caso de dicho país– el que muestra progresos considerables desde el punto de vista de su participación relativa en el producto industrial. Conjuntamente con lo anterior se observa que las ramas industriales con uso intensivo de mano de obra –típicamente productoras de calzado, vestimenta, muebles y otros bienes similares para el mercado interno– han perdido terreno en el producto manufacturero.

**Cuadro 9.1**
CAMBIOS EN EL PESO RELATIVO DE LOS DISTINTOS SECTORES INDUSTRIALES EN EL PRODUCTO MANUFACTURERO (1970-2000)

| | Argentina | | Brasil | | Chile | | Colombia | | México | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Sectores** | **1970** | **2000** | **1970** | **2000** | **1970** | **2000** | **1970** | **2000** | **1970** | **2000** |
| I | 15,6 | 13,1 | 18,8 | 22,8 | 14,9 | 10,2 | 10,7 | 10,5 | 13,3 | 13,9 |
| II | 9,9 | 12,1 | 9,9 | 8,7 | 7,7 | 2,0 | 2,9 | 6,5 | 5,5 | 10,8 |
| III + IV | 36,2 | 45,7 | 35,8 | 42,4 | 43,2 | 56,2 | 45,7 | 51,2 | 46,8 | 46,5 |
| V | 38,2 | 29,0 | 35,5 | 26,1 | 34,2 | 31,6 | 40,7 | 31,8 | 34,4 | 28,8 |

**Fuente:** Cepal, Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI) de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

Sector I: Industria metalmecánica, excluidos automóviles(grupos 381, 382, 383 y 385 de la CIIU).

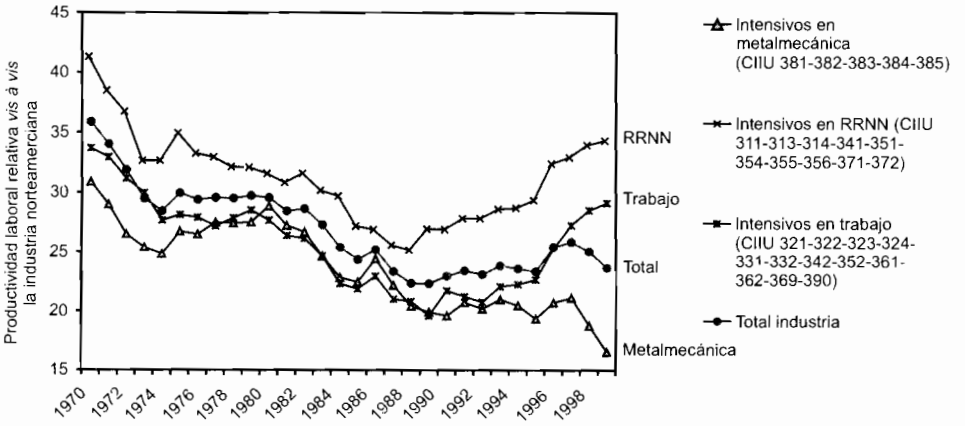
Sector II: Industria automotriz (CIIU 384).

Sector III + sector IV: Alimentos y bebidas. tabaco (CIIU 311, 313 y 314), más industrias procesadoras de recursos naturales (CIIU 341, 351, 354, 355, 356, 371 y 372).

Sector V: Industrias tradicionales con uso intensivo de mano de obra (CIIU 321, 322, 323, 324, 331, 332, 342, 352, 361, 362, 369 y 390).

Los cambios en el patrón de especialización productiva que denotan las cifras del cuadro anterior han tenido marcadas repercusiones sobre la evolución de la productividad relativa de los distintos sectores, así como también sobre la medida en que las economías latinoamericanas se acercan a la frontera tecnológica internacional o se distancian de ella. En el gráfico 9.1, donde se toma la industria manufacturera estadounidense como punto de referencia, es posible observar que los sectores que mejor desempeño relativo han logrado a través del tiempo en América Latina han sido las industrias procesadoras de recursos naturales, que reflejan las ventajas comparativas estáticas de las economías de la región. Por el contrario, los sectores industriales que hacen uso relativamente intensivo de conocimientos tecnológicos, así como también aquellos con alta densidad de mano de obra no calificada, han sido los que más terreno relativo han perdido frente a la evolución de la frontera internacional de productividad laboral (Katz y Stumpo, 2001). A un nivel más desagregado, es importante notar que han ganado terreno relativo las industrias para las que se mantuvo una elevada protección, cuyo ejemplo paradigmático es el sector automotor, y las industrias maquiladoras dedicadas al montaje de bienes electro-electrónicos, fuertemente influidas por acuerdos de integración regional, como el TLC.

**Gráfico 9.1**
SECTORES DE PRODUCCIÓN DE AMÉRICA LATINA SEGÚN INTENSIDAD RELATIVA EN EL USO DE FACTORES PRODUCTIVOS
(porcentajes)




**Fuente:** Cepal, sobre la base del PADI (Programa de Análisis de la Dinámica Industrial).
**Nota:** La productividad laboral relativa es calculada según el porcentaje entre la productividad de América Latina *vis à vis* EE.UU.

De esta manera, las actividades económicas más cercanas a las ventajas comparativas estáticas, basadas en recursos naturales y mano de obra poco calificada, tienden a incorporar más progreso tecnológico y a cerrar relativamente más la brecha de productividad laboral. Dichas actividades operan en mercados mundiales altamente competitivos y externalizan sus ganancias de productividad, logrando sólo precios muy cercanos a sus costos marginales de producción (Prebisch, 1949). Este diagnóstico se complementa con una descripción de carácter más micro de lo ocurrido, según la cual el proceso de reestructuración del aparato productivo que aquí se expone también ha estado asociado a las entradas de firmas al mercado y las salidas de él, así como a cambios en los regímenes tecnológicos y competitivos sectoriales, tema que se explora a continuación.

## 3. REFORMAS ESTRUCTURALES, DESAPARICIÓN DE EMPRESAS Y ENTRADA DE OTRAS AL MERCADO

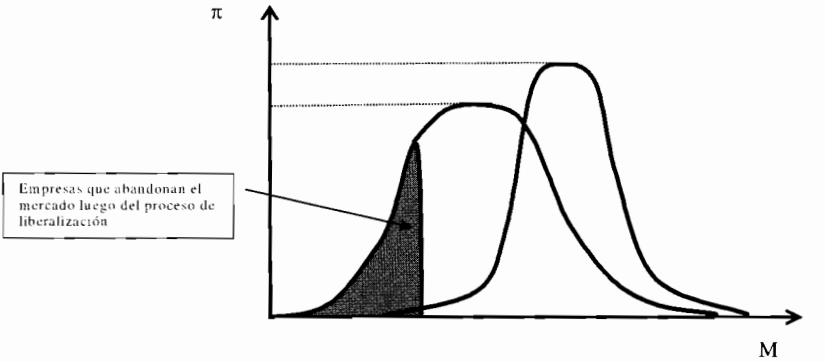
Durante la primera fase del proceso de estabilización de la macroeconomía y la reforma estructural, las empresas deben enfrentar el impacto conjunto de la retracción de la demanda interna y el arribo masivo de importaciones. Como no todas están en condiciones de superar tal desafío, se va gestando un profundo proceso de reestructuración intrasectorial en el que los años de existencia de la firma, su nacionalidad, su tamaño, su capacidad tecnológica acumulada y su grado de acceso a los mercados de factores y a la información son elementos que parecen desempeñar un papel importante en la determinación de su éxito o fracaso. Además del proceso de adaptación –más o menos logrado– de las firmas ya presentes en el mercado, también se debe tomar en cuenta, como parte del episodio de reestructuración sectorial, el ingreso a éste de nuevas firmas. ¿Qué nos muestra la evidencia empírica en relación con estos temas?

En un estudio de Mizala (1992) se señala que cerca de 7.000 empresas chilenas, mayoritariamente pequeñas y medianas, abandonaron el mercado entre 1974 y 1982. Por diferentes razones, a las muy pequeñas y las grandes –las primeras con menos de 10 operarios y las segundas con 50 o más– les resultó relativamente más factible sobrevivir tras el cambio de las reglas del juego ocurrido en la década de 1970. Se estima que en Argentina unas 15.000 empresas dejaron el mercado al producirse el episodio de apertura comercial externa de fines de los años setenta. En ambos casos el éxodo fue más intenso entre las de planta de tamaño medio, las pertenecientes al colectivo de firmas con capital nacional y las dedicadas a rubros industriales con uso intensivo de mano de obra que abastecen primordialmente el mercado interno, tanto en ramas como las del calzado, la vestimenta o los muebles como en aquellas otras que hacen uso intensivo de servicios de ingeniería, productores de bienes de capital y maquinaria (Katz, 1986). En otros estudios sectoriales se confirma también la dinámica de este proceso (Azpiazu y Basualdo, 1995; Kassai, 2000; Katz, 1982;

Obschatko, 1997; Bercovich, 2000; Cáceres, Cárdenas y Katz, 2000). En todos estos casos el proceso de reestructuración intrasectorial operó a través de un mecanismo selectivo de depuración entre empresas, que llevó a un fuerte cambio en el régimen competitivo y la organización industrial de las firmas y sectores.

Si se observa ahora la entrada de firmas al mercado, la evidencia empírica disponible indica que ésta tiende a intensificarse cuando la economía ya ha avanzado en el proceso de estabilización macroeconómica y que ocurre como resultado tanto de la adquisición de firmas locales, por parte de empresas extranjeras como de la privatización de empresas del sector público o la instalación de nuevas plantas fabriles.

**Gráfico 9.2**
ENTRADA Y SALIDA DE PLANTAS HACIA Y DESDE EL MERCADO




π: nivel de productividad
M: tamaño promedio de las empresas

En resumen, los antecedentes empíricos con que se cuenta muestran que el proceso de reestructuración productiva intrasectorial está asociado, por un lado, a la salida de plantas del mercado y, por el otro, al ingreso de nuevos establecimientos productivos con mayor densidad de capital y más alto nivel medio de productividad. Mientras parece que las salidas del mercado se han concentrado en el tramo de empresas pequeñas y medianas (aunque no en las microempresas) y en las ramas industriales con uso intensivo, por una parte, de mano de obra no calificada y, por la otra, de conocimientos tecnológicos, la entrada de nuevas empresas ha estado asociada a las privatizaciones de empresas estatales, a las fusiones y adquisiciones y, por último, a la apertura de nuevas fábricas.

Dentro de cada sector productivo se observa un cambio en la productividad (π) y el tamaño medio de la planta fabril, el cual se describe con el gráfico 9.2. El episodio de reestructuración intrasectorial que se ha venido bosquejando supone la aparición

de plantas fabriles de mayor tamaño físico, la salida de otras más pequeñas y el aumento de la productividad laboral con respecto a la posición lograda por el sector con anterioridad a las reformas estructurales (Katz, 2000).

## 4. DETERMINANTES O 'FUENTES' DE PROGRESO TECNOLÓGICO

El proceso hasta aquí descrito sin duda incide sobre las 'fuentes' u orígenes del progreso tecnológico que incorpora el aparato productivo. El papel de la capacidad tecnológica interna y de los servicios locales de ingeniería tiende a disminuir ante el cambio tecnológico incorporado en los nuevos bienes de capital que las firmas importan desde el exterior tras la apertura comercial externa y de desregulación de los mercados (Katz, 2000; Cimoli, 2000, 2001; Cepal, 2002).

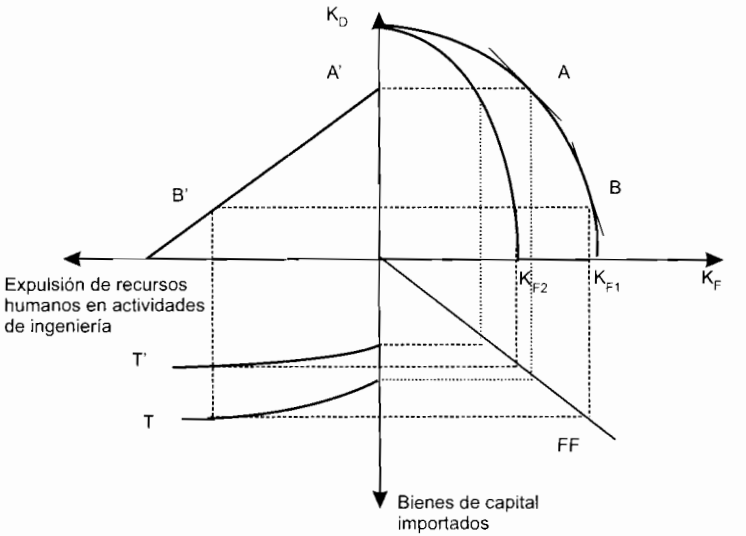
En muchos casos, las actividades tecnológicas locales y los servicios de ingeniería de planta se empleaban durante la etapa sustitutiva de importaciones para extender la vida útil de las maquinas y equipos disponibles en la economía, dado su alto precio y las dificultades para adquirirlos externamente. La caída del precio de los bienes de capital sin duda ha acelerado el reemplazo de operarios por máquinas, y también ha inducido una disminución de la labor de ingenieros y técnicos al reducirse la necesidad de prolongar la vida útil de los equipos mediante un mantenimiento más intensivo. Es así que departamentos completos de I&D y parte del personal dedicado a la ingeniería de planta han sido eliminados (o fuertemente reducidos) en las firmas que se han ido desplazando hacia modelos de integración vertical con sus respectivas casas matrices (SIPI), en los cuales la planta local pasa a especializarse en una pequeña parte de un proceso productivo organizado a escala mundial para elaborar productos que progresivamente han venido asumiendo la forma de bienes primarios (*commodities*) con escasa (o ninguna) adaptación al mercado interno. El caso de la Ford Argentina con el que se inició este trabajo constituye un ejemplo claro de este tipo de situación.

Un caso algo distinto, aunque también de alto impacto contractivo en relación con el uso de capacidades tecnológicas locales y su sustitución por conocimientos tecnológicos importados, es el que se presenta con las privatizaciones de empresas de telecomunicaciones y energía, entre otras, transferidas a operadores extranjeros (Cepal, 2002). No resulta raro observar que en muchos de estos casos los departamentos de ingeniería o de proyectos han sido reducidos a su mínima expresión o, simplemente, discontinuados, sustituyéndose su actividad por la importación de conocimientos tecnológicos desde el exterior. Estos hechos han dado lugar a la 'destrucción' de capital humano y de capacidades tecnológicas locales acumuladas en el curso de décadas pasadas. En algunos casos –el incipiente desarrollo de una nueva industria del programa de computación (*software*), por ejemplo– parte de la mano de obra calificada dejada cesante por los cambios mencionados ha sido reabsorbida por la estructura productiva en otros ámbitos sectoriales.

Se plantea seguidamente un simple modelo que describe los hechos antes mencionados. En una situación en la que el precio relativo de los bienes de capital importados cayera con respecto a los de origen local a raíz, por ejemplo, de un abrupto descenso de los aranceles de importación, esto desencadenaría una sustitución de los segundos por los primeros, así como también por mano de obra que se habría encarecido en términos relativos frente al capital. Se supone, además, que la maquinaria importada incorpora tecnologías de base computacional de la que los bienes de fabricación local carecen o la tienen en menor proporción.

En el gráfico 9.3 se describe dicho proceso. Las curvas del cuadrante superior derecho muestran las diversas combinaciones entre maquinaria y equipo de origen local o importado que es factible que las firmas elijan según sus diferentes precios relativos. El abaratamiento de los bienes de capital importados induce un movimiento de *A* hacia *B*. En general, al usar más maquinas se requiere menos personal, pero como los equipos importados son más eficientes que los de fabricación local, también se necesitan menos máquinas para elaborar la misma cantidad de producto. Por otro lado, los esfuerzos de mantenimiento que antes se hacían para extender la vida útil de las máquinas ahora ya no son necesarios, dada la mayor accesibilidad (y menor precio) de los equipos importados, razón por la cual tiene menos sentido seguir manteniendo departamentos de ingeniería de la misma escala que antes, al extremo que muchos de ellos pueden ser simplemente discontinuados. Esto se representa en el cuadrante superior izquierdo, donde se describe el vínculo entre bienes de capital y uso local de recursos humanos calificados.

**Gráfico 9.3**
SUSTITUCIÓN DE RECURSOS TECNOLÓGICOS DE ORIGEN LOCAL



En el caso en que aparezca una nueva generación de bienes de capital importados que incorpore nuevas tecnologías (la curva en el cuadrante superior se moverá de $K_{t1}$ a $K_{t2}$) se puede observar un aumento del efecto de sustitución. Esto implica que el mismo nivel de producción registrado previamente se puede alcanzar usando menos máquinas. Si se produce más que antes –esto es, si se incorpora maquinaria importada más allá de la necesaria para fabricar el mismo nivel inicial de producto– la expulsión de mano de obra calificada será todavía mayor. La curva $T$ se desplazará hasta $T'$, lo que indica que con mayor importación de maquinaria el producto aumentará con respecto al nivel inicial, pero la 'destrucción' de capital humano local será aún mayor.

Recapitulando, lo primero es el impacto del cambio en los precios relativos de los bienes de capital sobre la elección de comprar maquinarias y equipos de fabricación nacional o externa. Este primer fenómeno ya de por sí produce expulsión de mano de obra calificada, especialmente de aquella que previamente se empleaba para extender la vida útil de las máquinas mediante esfuerzos de mantenimiento. En una economía abierta, el ciclo de vida útil de las máquinas tiende a ser menor, mayor la tasa de obsolescencia y más rápido el reemplazo de los equipos que en una economía más cerrada hacia el exterior, en la cual importar maquinaria es más caro y difícil. Aparece aquí un segundo fenómeno nuevo e importante: al no ser la producción de conocimientos tecnológicos parte de las ventajas comparativas locales, las firmas recurrirán crecientemente a la importación de conocimientos tecnológicos incorporados en los nuevos equipos de fabricación externa, en lugar de usar máquinas y servicios de ingeniería de origen local. En tales circunstancias, la acumulación de capacidades tecnológicas internas se verá fuertemente dificultada.

Tal como se dijo previamente, se registran varios casos en los cuales las capacidades tecnológicas locales han podido reasignarse a otros campos de la actividad productiva, donde han dado origen a nuevos procesos nacionales de aprendizaje y acumulación de experiencia en actividades como producción de programas de computación, biotecnología y protección del medio ambiente. Sin embargo, esto no ha ocurrido de manera tan masiva como para que contemporáneamente se pueda hablar de desarrollos importantes en tal sentido, similares a los que sí pueden observarse en casos como el de los programas de computación en la India, el material quirúrgico en Paquistán y otros.

## 5. REFLEXIONES FINALES

En el curso de las últimas dos décadas, los países de América Latina han intentado llevar adelante procesos de estabilización macroeconómica y reforma estructural con la expectativa de que, tras una etapa de ajuste a un nuevo régimen de incentivos macroeconómicos y a un nuevo cuadro regulatorio y de mayor presión competitiva,

las economías habrían de retornar a un sendero de crecimiento de largo plazo, con sus fundamentos en un punto más cercano al equilibrio y con plena ocupación de factores. Esa expectativa tenía su origen en el pensamiento neoclásico convencional, según el cual la 'firma representativa', operando bajo supuestos de perfecta información y en mercados de factores bien comportados, logra reestructurar su estrategia productiva y tecnológica, recuperando así una dinámica de crecimiento significativa y de mejoras de productividad y competitividad internacional.

En este trabajo se ha planteado que el episodio de estabilización macroeconómica y reformas estructurales en cuestión ha dado paso a un creciente fenómeno de transformación de la organización productiva en el aparato industrial de América Latina, bajo el cual los países de la región estarían llamados a especializarse en actividades relativamente maduras, con bajo valor agregado nacional y uso intensivo de recursos naturales y mano de obra no calificada.

Tras casi dos décadas de implementación de políticas públicas inspiradas en las enseñanzas del modelo neoclásico convencional, comienzan a abundar las señales de que las cosas no han resultado exactamente como se esperaba. A nivel macroeconómico, las condiciones de los países de la región son claramente más estables que en los años ochenta, y éstos también están más abiertos al comercio que antes. Sin embargo, la promesa implícita de que la apertura externa y la desregulación y privatización de la actividad productiva habrían de permitir un más rápido ritmo de incremento de la productividad y una mayor competitividad internacional ciertamente no se ha cumplido hasta el momento.

Frente a esto, los economistas adoptan dos posturas claramente diferenciadas. En la corriente principal de la profesión se insiste en profundizar los procesos aperturistas y desregulatorios, afirmando que la conjunción de derechos de propiedad mejor establecidos y garantizados, sistemas judiciales más sólidos y con capacidad de coacción, más el libre juego de los mercados aseguran un eventual retorno del crecimiento y el progresivo cierre de la brecha de productividad factorial que hoy exhiben los países de la región. La corriente estructuralista-'evolucionista' propone un diagnóstico distinto de lo ocurrido, así como también un conjunto diferente de prescripciones de política pública de cara al futuro.

Para los autores estructuralistas, las interacciones entre la macro y la microeconomía desempeñan un papel crucial en la determinación del nuevo sendero de crecimiento. Perciben lo ocurrido como el resultado de un proceso schumpeteriano de 'destrucción creativa' que alcanza no sólo a empresas y modelos de organización de la producción, sino también a los recursos humanos calificados disponibles localmente y al acervo de capacidades tecnológicas nacionales en diversos campos del conocimiento. En esta lectura de los hechos, el proceso de ajuste a las nuevas reglas del juego está asociado a la salida y entrada de firmas desde y hacia el mercado y a cambios radicales en los regímenes tecnológicos y competitivos sectoriales, esto es,

en la manera de producir y apropiar el excedente económico en cada sector productivo. El nuevo patrón de especialización productiva que se deriva de las reformas estructurales milita fuertemente en contra del desarrollo de capacidades tecnológicas propias en las economías periféricas. El nuevo conjunto de instituciones sobre el que se está edificando la economía internacional y los retornos crecientes a escala en los que se apoya el nuevo modelo de organización de la producción en la era de la globalización parecerían estar asignando a los países periféricos un papel sumamente subsidiario, para salir del cual la única opción tendría que basarse en un esfuerzo deliberado por construir ventajas comparativas dinámicas de largo plazo fundadas en el conocimiento. La creación de sinergias, y las externalidades y rentas schumpeterianas asociadas a la innovación constituyen piezas centrales de la propuesta estructuralista, en tanto que, por supuesto, son ajenas al pensamiento neoclásico. También en esto la cercanía con el pensamiento del doctor Prebisch es más que una mera coincidencia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Azpiazu, Daniel y Eduardo Basualdo (1995), "La internalización reconsiderada: el caso de Siderar", Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), inédito.

Bercovich, Néstor (2000), "Evolución y situación actual del complejo forestal en Argentina", documento de trabajo preparado para el proyecto Cepal/IDRC (CAN/97/S25) "Reestructuración industrial, innovación y competitividad internacional en América Latina (Fase II)", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Cáceres, Jaime, Kattia Cárdenas y Jorge Katz (2000), "Instituciones y tecnología en el desarrollo evolutivo de la industria minera chilena", serie *Reformas Económicas*, N° 53 (LC/L.1349), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Capdevielle, M., M. Cimoli y G. Dutrénit (1997), "Specialisation and Technology in México: A Virtual Pattern of Specialisation", documento de trabajo, N° IR-97-016/mayo, Laxenburg, Instituto Internacional de Análisis Aplicado de Sistemas (Ilasa).

Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), *Globalización y desarrollo*, Santiago de Chile.

Cimoli, M. (2001), "Networks, Market Structures and Economic Shocks: The Structural Changes of Innovation Systems in Latin America", documento presentado en el Seminario sobre redes productivas e institucionales en América Latina, Buenos Aires, 9 al 12 de abril.

_____ (ed.) (2000), "Developing Innovation Systems: Mexico in the Global Context", *Pinter Series: Science, Technology and International Political Economy*, Londres.

_____ y M. Della Giusta (2000), "The Nature of Technological Change and its Main Implications on National and Local Systems of Innovation", *Innovation and Regional Development*, P. Batten y D. Martellato (comps.), Boston, Kluwer Academic.

Dosi, G. (1997), "Opportunities, Incentives and the Collective Patterns of Technological Change", *Economic Journal*, N° 107, septiembre.

_____ (1984), *Technical Change and Industrial Transformation*, Londres, MacMillan.

_____ y otros (1988), *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter.

Kassai, L. (2000), "El sector cuero, calzado y afines en Chile un "cluster" tradicionalmente incipiente", documento preparado para el proyecto Cepal/IDRC (CAN/97/S25) "Reestructuración industrial, innovación y competitividad internacional en América Latina (Fase II)", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Katz J. (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

_____ (1986), *Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana: el caso de la industria metalmecánica*, Buenos Aires, Oficina de la Cepal en Buenos Aires.

_____ (1982), "Technology and economic development: An overview of research findings", *Trade, Stability, Technology and Equity in Latin America*, Moshé Syriquin y Simón Teitel (comps.), Nueva York, Academic Press.

_____ y G. Stumpo (2001), *Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional*, serie *Desarrollo Productivo,* N° 103 (LC/L.1578-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.120.

Mizala, Alejandra (1992), "Las reformas económicas de los años setenta y la industria manufacturera chilena", *Colección Estudios Cieplan*, N° 35, Santiago de Chile.

Nelson, R. y S.G. Winter (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Obschatko, Edith (1997), "Articulación productiva a partir de los recursos naturales: el caso del complejo oleaginoso argentino", documento de trabajo, N° 74 (LC/BUE/L.157), Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Prebisch, Raúl (1981), *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, Fondo de Cultura Económica.

_____ (1949), "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", "Introducción" al *Estudio Económico de la América Latina, 1948*, Santiago, Cepal; y en *Cincuenta años de pensamiento en la Cepal*, vol. I, Cepal/Fondo de Cultura Económica, 1998.

# 10. La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Raúl Prebisch renace en Asia

*Alice H. Amsden**

En la década de 1950 comenzó a asociarse la figura de Raúl Prebisch con las controvertidas políticas latinoamericanas de sustitución de importaciones y contrarias al crecimiento exportador[1]. Pese a la positiva evolución de la industria básica como consecuencia de la sustitución de importaciones, hacia mediados de los años ochenta, e incluso antes, estas políticas fueron criticadas por su ineficiencia y por los problemas de balanza de pagos que planteaban. Con el auge mundial de la liberalización, las políticas e instituciones que la habían apoyado fueron desmanteladas. América Latina abrió sus mercados a las exportaciones de ultramar y a mayores inversiones de las empresas multinacionales

Paradójicamente, mientras América Latina iba borrando su pasado, Asia reinventaba la sustitución de importaciones para las industrias de alta tecnología; esta región crecía más que América Latina con un régimen liberal. Al principio se importaba una alta proporción del valor de la mayoría de los aparatos electrónicos (por ejemplo, computadoras portátiles y teléfonos celulares). La política gubernamental se orientaba hacia la sustitución de importaciones de las piezas y componentes utilizados en la fabricación de esos productos con el fin de crear empleos bien pagados en el mercado interno y empresas de capital nacional capaces de competir en el mercado externo. Las políticas de sustitución de importaciones para fomentar la producción de alta tecnología en China, la India, la República de Corea y la provincia china de Taiwán (en adelante se usará el término "Asia" para referirse a estas cuatro economías) generaban menos distorsiones que las utilizadas para promover la industria de tecnología media, en la medida en que no suponían una alta protección arancelaria. Sin embargo, los países asiáticos comenzaron a desempeñar un papel muy activo en el despegue del sector de alta tecnología, papel que le habría resultado familiar a Prebisch. La participación del gobierno en China, la India, la República de Corea y la provincia china de Taiwán llegaba a los más ínfimos detalles, tales como seleccionar

---

* Profesora de economía, en el Departamento de Estudios Urbanos y Planificación del MIT.

1. Esto último es injusto, ya que en 1968 Prebisch recomendaba con vehemencia al gobierno argentino que combinara la sustitución de las importaciones con la actividad exportadora (Mallon y Sourrouille, 1975).

una por una las compañías beneficiarias de subsidios (que se traducían en la implantación de la empresa en un parque científico, por ejemplo) y desprenderse de ciertas secciones de los laboratorios gubernamentales para crear nuevas empresas.

El fomento de la ciencia y la tecnología en Asia y el desarrollo regional se apartaban de los cánones del mercado libre incorporados en el Consenso de Washington, pero esas medidas intervencionistas eran legítimas según la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los miembros de la OMC todavía pueden promover la ciencia y la tecnología en el nivel empresarial, como ocurre en los Estados Unidos a través de su Departamento de Defensa (gran aliado de la industria de las computadoras) y su Instituto Nacional de la Salud (adalid de la biotecnología). Los miembros de la OMC pueden fomentar asimismo el desarrollo regional (mediante subsidios para las compañías que se ubiquen en zonas de bajo desarrollo), como tienden a hacerlo los países con desigualdades de ingreso entre Norte y Sur en la Unión Europea.

En la primera parte de este trabajo se intenta evaluar el alcance de la intervención estatal en la industria de alta tecnología a partir del caso de la provincia china de Taiwán[2]. El análisis puede interesar a los economistas que se preguntan cómo podrían reanimarse las exangües industrias de alta tecnología de Argentina, Brasil (algo menos exangües), Chile y México[3].

En la segunda parte se examinan las razones del estancamiento de las industrias de alta tecnología en América Latina y se proponen medidas para implantar y desarrollar una estrategia similar a la asiática. Se pone el acento en la empresa nacional y no en la de propiedad extranjera.

## 1. LA PROPIEDAD NACIONAL Y LA INDUSTRIA DE ALTA TECNOLOGÍA

El establecimiento de industrias de alta tecnología en países que hace poco han entrado en este campo –incluso de industrias *maduras* de alta tecnología que constituyen la mayor parte de las de este grupo en esos países– requiere capacidad empresarial, en la medida en que implican la creación de los recursos humanos especializados de los cuales dependen esas industrias. Existe un alto riesgo de que estas personas abandonen la empresa que les dio capacitación. Por tanto, o bien el gobierno emprende inicialmente la tarea de formar especialistas, con el objetivo de difundir estas capacidades al sector privado, o bien la empresa privada debe ser lo suficientemente emprendedora como para crecer y diversificarse al grado de poder retener los recursos humanos en que ha invertido.

2. Esta sección se basa en Amsden y Chu (2002).
3. En adelante se utilizará el término "América Latina" para referirse a estos cuatro países.

En los países que accedieron hace poco a la alta tecnología, los productos maduros aparecieron muy tarde, incluso en 2000; por ejemplo, en la República de Corea y en la provincia china de Taiwán la producción de computadoras portátiles y teléfonos celulares comenzó cuando los países de salarios altos llevaban varios años produciéndolos a gran escala. La madurez del producto supone un margen de utilidad bruta que disminuye rápidamente conforme pasa el tiempo. Para obtener beneficios de este tipo de producción, la empresa debe iniciarla con rapidez, antes que la rentabilidad caiga aún más, y debe producir a gran escala para superar los exiguos márgenes. Esta rápida ascensión, junto con la adaptación de los productos para llegar lo antes posible al mercado, conlleva riesgos e iniciativa empresarial, puesto que obliga a invertir en una nueva serie de capacidades laborales, coordinar su formación, conseguir los fondos para financiar estas capacidades, ponerlas en práctica y vigilar su evolución (Amsden y Chu, 2002).

Estas capacidades imprescindibles pueden fomentarse desde organizaciones estatales o privadas, pero quienes tienen el mayor incentivo para liderar este proceso son las empresas de capital nacional. En comparación con las empresas extranjeras, las nacionales cuentan con costos de oportunidad más bajos, conocen mejor el terreno y tienen más probabilidades de aprovechar los mismos activos inmovilizados en una industria local relacionada. Por tanto, los primeros que ingresen en una industria de alta tecnología en los países rezagados serán, probablemente, entidades de capital nacional (estatales o privadas). Aunque es cierto que las multinacionales desempeñaron un papel importante en la creación de industrias de uso intensivo de mano de obra, orientadas a los mercados de exportación en los países de industrialización reciente, y aunque ingresen en el campo de las industrias de alta tecnología y aceleren el impulso de crecimiento[4], cabe suponer que los pioneros de la industria de alta tecnología en los países rezagados serán las empresas de propiedad nacional que tienen experiencia directa o indirecta en los sectores de tecnología media, o en otro tipo de actividad económica tal como la comercialización de productos extranjeros (Amsden e Hikino, 1994).

En el cuadro 10.1 se analiza la proporción que representaba la industria de alta tecnología en el valor manufacturero agregado de algunos países latinoamericanos y asiáticos en los años 1980 y 1995 (último año con estadísticas comparables disponibles). Es notable la proporción de la China, la India, la República de Corea y la provincia china de Taiwán en comparación con la de Argentina, Chile y México. Sólo Brasil tiene una proporción de alta tecnología en su sector manufacturero comparable a la de los países asiáticos.

4. En Amsden (2001) se analiza la secuencia histórica de la inversión extranjera directa.

Estas diferencias pueden atribuirse al origen del capital de las empresas y a las iniciativas gubernamentales. Por otra parte, la proporción de empresas con capital nacional o extranjero y el grado de intervención del Estado tienen profundas raíces históricas relacionadas con el tipo de experiencias de preguerra y con la transferencia de tecnología (Amsden, 2001)[5]. Pueden distinguirse dos tipos principales de transferencia: emigración y colonización. La importancia atribuida al capital nacional y a las iniciativas gubernamentales en el fomento de las industrias de alta tecnología tiende a ser mayor en países con experiencias de tipo colonial –más que en aquellos donde fue de tipo migratorio– en la época de preguerra[6].

En la experiencia de tipo migratorio, la capacidad tecnológica y la organización empresarial se transfirieron a través de las personas (y más tarde, las empresas) que emigraron e iniciaron sus operaciones en países que se incorporaron tardíamente al desarrollo tecnológico. Los estadounidenses y europeos emigrados a América Latina, los chinos en Asia (Malasia, Indonesia y Tailandia), son una fuente importante de conocimientos técnicos, comerciales y de formación de nuevas capacidades. Los límites entre la propiedad extranjera y la nacional se fueron desdibujando, y la política gubernamental, en el mejor de los casos, es ambivalente en lo que toca a promover la propiedad nacional por sobre la extranjera. En las políticas de identidad se confunde quién es extranjero y quién es nacional.

En la experiencia industrial de tipo colonial anterior a la Segunda Guerra Mundial, las técnicas empresariales y las capacidades que llegaban del extranjero eran transferidas por compañías cuya sede estaba en la metrópoli colonial. Por ejemplo, entre las empresas extranjeras de la India predominaban las británicas; en la República de Corea y la provincia china de Taiwán, las japonesas. Esta forma de transferencia de tecnología favoreció a las empresas de capital nacional, ya que estas colonias acabaron por descolonizarse, proceso que ha tenido muchas consecuencias positivas para los países que habían logrado adquirir experiencia manufacturera antes de la

5. No se estudian los casos de Malasia, Indonesia y Tailandia, cuyos sectores manufactureros son relativamente nuevos en comparación con los cuatro países asiáticos y los cuatro latinoamericanos que se tratan aquí. La participación del sector de alta tecnología en el valor agregado de la industria manufacturera en Malasia se debe al ensamblado de elementos electrónicos, que hace uso intensivo de la mano de obra y no es propiamente una industria de alta tecnología en cuanto a las capacidades laborales. Este tema se aborda con más detalle en Amsden (2001). Sin embargo, tanto Tailandia como Malasia han comenzado a invertir cantidades considerables en actividades de investigación y desarrollo. La inversión en tecnología de Tailandia nunca fue insignificante. Hace más de 25 años Indonesia envió a un nutrido grupo de ingenieros al Aero and Astro Department del Instituto de Tecnología de Massachusetts para construir con ellos su industria aeroespacial.

6. Al estudiar varios países, la cuantificación de la propiedad extranjera frente a la nacional en cualquier industria, o en el sector manufacturero en su conjunto, tropieza con las dificultades inherentes a las definiciones de la empresa foránea, es decir, el porcentaje del capital social que está en poder de extranjeros. Sin embargo, los datos disponibles para varios países sugieren que la inversión extranjera directa es mucho más importante en el sector manufacturero de América Latina que en el de Asia (según la definición anterior) (*véase* Amsden, 2001).

**Cuadro 10.1**
PORCENTAJE DEL VALOR AGREGADO MANUFACTURERO EN LAS INDUSTRIAS DE ALTA TECNOLOGÍA, 1980 Y 1995

| 1995 | Argentina | Brasil | Chile | China | India | Indonesia | República de Corea | Malasia | México |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Otros productos químicos | 3.5 | 10,1 | 8,0 | 1,9 | 7,9 | 3,6 | 4,7 | 2,2 | 7.2 |
| Maquinaria no eléctrica | 3.1 | 7,5 | 1.8 | 11,1 | 8.3 | 1.0 | 8,4 | 5,0 | 3,3 |
| Maquinaria eléctrica | 3.0 | 8,0 | 1,5 | 9,9 | 8,4 | 3,1 | 14,4 | 27,4 | 3,2 |
| Equipo de transporte | 7.4 | 10,4 | 2,0 | 6,3 | 8,5 | 8,9 | 10.7 | 4,7 | 10,1 |
| Bienes científicos y profesionales | 0.4 | 0,8 | 0,2 | 1,1 | 0,7 | 0,1 | 0,8 | 1,2 | 1.7 |
| **Total** | **17,4** | **36,8** | **13,3** | **30,2** | **33,7** | **16,6** | **39,1** | **40,5** | **25.6** |

| 1995 cont. | Provincia china de Taiwán | Tailandia | Turquía | Resto Promedio | Japón | Francia | Reino Unido | Estados Unidos |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Otros productos químicos | 2.7 | 2.5 | 4,7 | **4,9** | 5,8 | 6.1 | 7,0 | 6,8 |
| Maquinaria no eléctrica | 5.2 | 3,3 | 4.5 | **5,2** | 12.1 | 7.0 | 11,3 | 10,5 |
| Maquinaria eléctrica | 17.3 | 5,5 | 6.0 | **9,0** | 14.7 | 10,0 | 8,4 | 9,6 |
| Equipo de transporte | 7.4 | 5,2 | 6,7 | **7,4** | 10,6 | 10,9 | 10,4 | 11,6 |
| Bienes científicos y profesionales | 1.0 | 0.9 | 0,3 | **0,8** | 1.3 | 1,5 | 1,6 | 5,8 |
| **Total** | **33,6** | **17,3** | **22,3** | **27,2** | **44,4** | **35,6** | **38,8** | **44,3** |

| 1980 | Argentina | Brasil | Chile | China | India | Indonesia | República de Corea | Malasia | México |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Otros productos químicos | 4,9 | 4,9 | 6.5 | 3,3 | 8,1 | 7,1 | 5,2 | 3,2 | 5,2 |
| Maquinaria no eléctrica | 5.5 | 10.0 | 1,9 | 15,1 | 8,6 | 1.6 | 3,4 | 3,2 | 4,8 |
| Maquinaria eléctrica | 3.7 | 6.3 | 1.8 | 3,6 | 8,1 | 5,3 | 8,1 | 12,3 | 4,4 |
| Equipo de transporte | 9.3 | 7.8 | 2.5 | 3,4 | 8,3 | 6,4 | 5,9 | 4,2 | 6,9 |
| Bienes científicos y profesionales | 0.4 | 0.6 | 0,1 | 9,2 | 0,7 | 0,1 | 1,1 | 0,7 | 0,7 |
| **Total** | **23,8** | **29.8** | **12,9** | **34,6** | **33,9** | **20,4** | **23,8** | **23,6** | **22,1** |

| 1980 cont. | Provincia china de Taiwán | Tailandia | Turquía | Resto Promedio | Japón | Francia | Reino Unido | Estados Unidos |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Otros productos químicos | 1,0 | 2.7 | 3.6 | **4,7** | 4,6 | 3,9 | 4,6 | 4,6 |
| Maquinaria no eléctrica | 1.9 | 1.9 | 4.7 | **5,2** | 11,6 | 10,1 | 13,0 | 13,3 |
| Maquinaria eléctrica | 7,0 | 3.8 | 4,3 | **5,7** | 11,5 | 8,9 | 9,3 | 9,7 |
| Equipo de transporte | 2.5 | 3.7 | 5,0 | **5,5** | 9.5 | 11,0 | 10,7 | 10,6 |
| Bienes científicos y profesionales | 0,9 | 0.3 | 0.1 | **1,2** | 1,7 | 1,4 | 1,3 | 3,6 |
| **Total** | **13,4** | **12,4** | **17,6** | **22,3** | **38,7** | **35,2** | **38,9** | **41,9** |

**Fuente:** Amsden, A.H. (2001), The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies, Nueva York, Oxford University Press.

Segunda Guerra Mundial. El dominio extranjero fue reemplazado por el gobierno político nacional, y la mayor parte de las empresas coloniales fue absorbida por nacionales. En Indonesia, unas 400 compañías de propiedad neerlandesa quedaron en el país (prácticamente destruidas) cuando terminó el dominio colonial (Lindblad, 1996). En la India, la empresa británica se vendió a compradores indios o no pudo resistir la competencia con ellos (Tomlinson, 1981). En la República de Corea y la provincia china de Taiwán, las empresas manufactureras y los bancos japoneses queda-

ron en manos de gobiernos nacionales (Amsden, 1989; y Fields, 1995). En la China, las empresas extranjeras fueron expropiadas después de la revolución comunista. La descolonización allanó así el terreno para el crecimiento de las empresas de propiedad nacional, mientras que los emigrantes con conocimientos tecnológicos tendieron a desplazar a las empresas de capital nacional en sectores con economías de escala[7]. Por su parte, las empresas de propiedad nacional, sobre todo las que provenían de industrias de tecnología media, fueron responsables, en su mayoría, del auge de las industrias y servicios de alta tecnología, tales como las de computadoras, telecomunicaciones, finanzas y trenes de alta velocidad, como ocurrió en la República de Corea y en la provincia china de Taiwán (sobre este último caso, *véase* Amsden y Chu, por aparecer).

La descolonización también fomentó una cultura de nacionalismo que dio pie a las reivindicaciones de reforma agraria y a las políticas públicas encaminadas a establecer empresas de propiedad nacional e industrias de alta tecnología. El nacionalismo económico asumió muchas formas, pero todas compartían los objetivos de constituirse en solución alternativa a la empresa multinacional y de generar los medios para ascender por la vía de las ventajas comparativas, superando la etapa de las industrias de uso intensivo de mano de obra o de materias primas. Para conseguirlo, era preciso, en primer lugar, establecer laboratorios de investigación y desarrollo de propiedad gubernamental, tales como los que crearon la China y la India con fines de defensa, que se convirtieron en semilleros para las industrias privadas de alta tecnología. En segundo lugar, se necesitaban inversiones en la educación superior, que tendían a ser elevadas en Asia.

Por último, el nacionalismo tendió a fomentar un espíritu de igualdad, que a todas luces faltaba bajo el régimen colonial. Los cuatro países asiáticos analizados implantaron la reforma agraria con mayor o menor intensidad (la reforma más radical fue la de la China, la menos intensa la de la India). Gracias a la reforma agraria se abolieron los latifundios que obtenían rentas ricardianas (es decir, superiores a las utilidades normales) en la época anterior a la Segunda Guerra Mundial. Al desaparecer esas posibilidades de lucro, los costos de oportunidad de invertir en la manufactura se redujeron, con lo cual la inversión en el sector industrial se convirtió en una opción financiera más atractiva que la que ofrecían las tenencias consolidadas de tierras y derechos mineros, típicas del sector agrícola, en su acepción más amplia. La reducción de los costos de oportunidad fuera del sector manufacturero también abarató los costos de los subsidios gubernamentales para la industria, con el fin de atraer hacia ella los capitales y los recursos humanos que antes estaban en la agricultura y crear nuevas industrias basadas en la sustitución de importaciones (Amsden, 2001).

7. El caso de la industria argentina del automóvil se describe en Cochran (1962).

En consecuencia, al comparar el grado de actividad de alta tecnología en Asia y América Latina, que se mide en el cuadro 10.1 como la proporción del valor agregado total de la manufactura que corresponde a las industrias de alta tecnología, se advierte que esa proporción es más elevada en Asia que en América Latina. La excepción es Brasil, donde el Estado emprendió un proyecto muy nacionalista para desarrollar la capacidad local de fabricación de minicomputadoras. El proyecto en su conjunto fracasó, en parte por deficiencias de la educación superior y por el hecho de que las empresas de capital nacional tenían mucha más experiencia en el ámbito de las finanzas que en el de la manufactura (Evans, 1995; Sridharan,1996).

Así pues, las diferencias de evolución de las industrias de alta tecnología asiáticas y latinoamericanas pueden atribuirse a factores históricos, concretamente a la forma (migratoria o colonial) que adquirió la experiencia manufacturera anterior a la Segunda Guerra Mundial.

La siguiente pregunta es cómo y por qué se debe fomentar la industria de alta tecnología en economías del primer tipo, es decir, dominadas por emigrantes. Se examinará primero el caso de la provincia china de Taiwán, donde tanto la inmigración (procedente en este caso de la región de Shanghai, China) como el proceso de descolonización fueron críticos para superar la etapa de desarrollo tardío, basado en industrias de tecnología media.

## 2. EL LIDERAZGO GUBERNAMENTAL EN LAS INDUSTRIAS DE ALTA TECNOLOGÍA DE LA PROVINCIA CHINA DE TAIWÁN

El papel del gobierno taiwanés en la evolución de la alta tecnología fue de suma importancia, ya que se proponía crear nuevos segmentos de mercado en que pudieran competir las empresas nacionales. En su estrategia estaban contempladas la sustitución de importaciones y la generación de proveedores de componentes en torno a una empresa matriz o "segundo promotor" (es decir, la primera empresa, entre las rezagadas, que ingresa a una industria madura de alta tecnología). Mientras que el gobierno había creado nuevas industrias en la antigua economía aprovechando las empresas estatales y los instrumentos de la política de sustitución de importaciones como la protección arancelaria, las exigencias de contenido nacional y los bancos de desarrollo, en la nueva economía se sirvió de los subproductos de los institutos de investigación fiscales y los parques científicos, así como de herramientas de la política de sustitución de importaciones, tales como subsidios para las actividades públicas y privadas de investigación y desarrollo, exenciones tributarias y condiciones financieras favorables para los que se establecieran en los parques científicos.

Hacia el año 2000 había más de 15.000 profesionales en la provincia china de Taiwán que habían trabajado alguna vez con el Instituto de Investigación de Tecno-

logía Industrial (ITRI)[8]. De éstos, más de 12.000 se habían incorporado a alguna industria de ese tipo. De estos últimos, unos 5.000 habían trabajado en el parque científico industrial de Hsinchu[9]. El ITRI fue también el origen de los dos pilares de la industria de semiconductores de Taiwán: United Microelectronics Corporation (UMC) y Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC).

El gobierno tenía el propósito de despejar los estrangulamientos tecnológicos para que las industrias nacionales que ingresaban tarde a un sector pudieran competir a nivel internacional en las nuevas subindustrias de alta tecnología, y traspasar sus conocimientos técnicos a los proveedores locales de piezas y componentes. En la década de 1970, el acelerado crecimiento de las exportaciones con alto contenido de mano de obra había agotado las reservas laborales "ilimitadas" del país. Se estaban ejecutando grandes proyectos para la industria pesada. Por tanto, era a todas luces evidente que había que crear una nueva serie de oportunidades de crecimiento basadas en la industria de alta tecnología y que el gobierno debía tener un papel de primer orden en su creación. "Para muchos dirigentes taiwaneses, el mecanismo clásico de asignación de recursos mediante los precios resultaba demasiado lento para promover el desarrollo industrial. Abogaban por la aplicación de medidas más directas de política industrial para acelerar el desarrollo de la industria de alta tecnología" (San, 1995, p. 35).

El gobierno estimulaba la industria de alta tecnología en varios frentes: por medio de la política fiscal, la creación de parques científicos y las inversiones dinámicas de las instituciones gubernamentales de investigación y desarrollo, algunas de cuales cumplían múltiples objetivos. El ITRI, por ejemplo, emprendió proyectos clave de tecnología para dar un empuje inicial a industrias esenciales, como la de semiconductores y la de computadoras personales. Fue así como los derivados de estas industrias se convirtieron en las principales empresas fabricantes de circuitos integrados. El ITRI, además, participó activamente en proyectos para explorar los campos principales en que se creía que el sector privado podría encontrar posibilidades lucrativas de inversión futura. Luego de la puesta en marcha de una industria, el ITRI iniciaba proyectos más pequeños para sustituir los componentes clave. El objetivo del gobierno consistía en crear oportunidades locales de crecimiento y valor agregado, además de mejorar el nivel de la tecnología local. Todos los tipos de promoción convergían en las industrias calificadas de "estratégicas" en función de la densidad de uso de tecnología, valor agregado, mercado potencial, encadenamientos industriales, consumo de energía y componente de contaminación.

---

8. Industrial Technology Research Institute, principal centro de investigación del gobierno dedicado a la industria de alta tecnología.
9. Los informes ITRI (2000) e ITIS (Industrial Technology Information Service) se encuentran en el sitio Web: http://www.itri.org.tw/eng/about/annual/annual98/spec_pg3.jsp

En 1992, el gobierno aprobó la ley de desarrollo de componentes y productos críticos, en la que se seleccionan 66 insumos para la sustitución de importaciones a fin de reducir el persistente déficit comercial con el Japón[10]. Aunque los usuarios nacionales preferían los productos importados cuando se trataba de componentes de alta tecnología, la escasez de esos componentes hacía prever precios altos y grandes beneficios a las empresas que pudieran fabricarlos en vez de importarlos. Los usuarios de estos insumos tenían el incentivo adicional de fabricarlos localmente a fin de estabilizar sus suministros. Por su parte, el gobierno se comprometió a sustituir los componentes de alta tecnología para evitar que las labores de manufactura se trasladaran al exterior.

El papel protagónico del gobierno en el fortalecimiento de las actividades de ciencia y tecnología se muestra a continuación mediante los ejemplos de los discos compactos, las pantallas de cristal líquido y los circuitos integrados.

## 3. SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES CON PROMOCIÓN DE ALTA TECNOLOGÍA

### *a. CD-ROM*[11]

Las unidades de lectura de CD-ROM (dispositivo de almacenamiento óptico de datos) fueron elegidas por el gobierno taiwanés como objetivo industrial en 1992, luego de amplias discusiones entre los funcionarios de gobierno, el cuerpo docente y destacados empresarios. También se identificaron varias tecnologías clave para su fomento, como por ejemplo la cabeza de lectura óptica de discos. El Departamento de Tecnología Industrial del Ministerio de Economía se encargó del denominado "lado de la oferta": instaron a las instituciones de investigación, principalmente al ITRI, a presentar propuestas de investigación y desarrollo a fin de diseñar los artículos seleccionados. Los recursos provenían del fondo de ciencia y tecnología para cuatro años consecutivos, de 1993 a 1996. A fines de 1996, el presupuesto total rondaba los 10 millones de dólares.

---

10. El déficit comercial anual de la provincia china de Taiwán con el Japón aumentó hasta los 10.000 millones de dólares en 1991, en comparación con los 2.000 a 3.000 millones registrados en el primer quinquenio de los años ochenta. El Japón era el único socio comercial con el cual Taiwán mantenía permanentemente un gran déficit comercial. Sin embargo, la participación de las importaciones taiwanesas del Japón en el total se mantuvo relativamente estable, en torno al 30%. Por tanto, la dependencia de las importaciones del Japón era más bien un indicador de dependencia tecnológica y no de un desequilibrio comercial. En este sentido, podría afirmarse que la ley de desarrollo de productos y componentes críticos tuvo menos que ver con la estructura del comercio que con un mejoramiento industrial.

11. La información sobre los lectores de CD-ROM se deriva de las fuentes siguientes: Industrial Development Bureau, informes de diversos años; ITRI (1997); ERSO (1994); Hsiao (1994); y Market Intelligence Center (varios números, número 2267).

La Junta de Desarrollo Industrial del Ministerio gestionó el lado de la demanda: invitó a empresas privadas (sobre la base de criterios específicos) a participar en el proceso de desarrollo. Los programas eran dos: uno sobre "reglamentaciones para el desarrollo de nuevos productos industriales por la empresa privada" y otro sobre "reglamentaciones sobre la asistencia gubernamental para el desarrollo de productos principales". Ambos programas concedían asistencia para investigación y desarrollo a la empresas privadas que se dedicaran a desarrollar nuevos productos. Los préstamos debían reembolsarse cuando se concretaran las ventas.

El proyecto de CD-ROM involucró a 25 empresas en el desarrollo conjunto y la transferencia de tecnología[12]. Se derivaron cuatro patentes para los equipos de CD-ROM y 24 para las cabezas lectoras. El despegue fue sorprendentemente rápido. Como se ve en el cuadro 10.2, la participación de la provincia china de Taiwán en la producción mundial de CD-ROM pasó de 1% en 1994 (218.000 unidades) a 50% cinco años después (48.690.000 unidades).

**Cuadro 10.2**
FABRICACIÓN DE UNIDADES LECTORAS DE CD-ROM, 1991-1999

| Año | Producción, miles de unidades | | % B/A | Cooperación del ITRI (Nº de empresas) |
|---|---|---|---|---|
| | A. Total | B. Taiwán | | |
| 1991 | 936 | | | 1 |
| 1992 | 1.050 | | | 7 |
| 1993 | 6.740 | | | 25 |
| 1994 | 17.966 | 218 | 1 | 25 |
| 1995 | 38.572 | 3.600 | 9 | 25 |
| 1996 | 51.000 | 9.170 | 18 | 25 |
| 1997 | 61.000 | 16.000 | 26 | |
| 1998 | 89.300 | 30.780 | 35 | |
| 1999 | 96.860 | 48.690 | 50 | |

**Nota:** CD-ROM: disco compacto con memoria sólo de lectura.
**Fuente:** Industrial Technology Research Institute (ITRI) (1997), *Summary Report of the Key Components and Products Project*, Hsinchu, ITRI, y Market Intelligence Center (varias publicaciones); *IT Industry Yearbook*, Taipei, Taiwán, Institute for Information Industry.

Aunque las empresas que adquirieron esta tecnología del ITRI pudieron comenzar de inmediato las operaciones de ensamblado, y aunque a la sazón el producto estaba en su etapa de madurez, el proceso de innovación tecnológica siguió siendo muy rápido. Como se indica en el cuadro 10.3, los fabricantes tenían que renovar sus cono-

12. Entre las empresas participantes entrevistadas figuraban BTC, Inventec, Acer, U-Max y Lite-On. Las empresas BTC y Lite-On también participaron en el proyecto para desarrollar la cabeza lectora de discos CD-ROM.

cimientos técnicos constantemente a fin de producir unidades de CD-ROM de mayor velocidad. Además, tenían que importar componentes clave del Japón. Paulatinamente, comenzó la producción local de discos y soportes multidisco, pero los dos insumos más importantes, es decir la cabeza lectora óptica y el circuito integrado específico (ASIC, según sus siglas en inglés), todavía se importaban después de 1996, aunque el ITRI estaba en vías de desarrollarlos.

Las empresas taiwanesas adelantaron a las japonesas como grandes productores de unidades de CD-ROM, pero las compañías japonesas estaban adoptando modelos nuevos y mejorados como el DVD-ROM y el CD-RW. En general, las empresas taiwanesas eran reacias a entrar en la producción de DVD-ROM porque consideraban que las regalías exigidas por las empresas japonesas eran prohibitivas. Sin embargo, el ITRI transfirió la tecnología del DVD-ROM a 13 firmas en 1997. Hacia el año 2000 el precio de las unidades de DVD-ROM era dos veces superior al de las de CD-ROM, y se esperaba que el reemplazo de uno por otro fuera un proceso lento.

**Cuadro 10.3**
AVANCE TECNOLÓGICO EN LA INDUSTRIA DEL CD-ROM, 1994-1999
(porcentajes de la producción total)

| Año | Velocidad | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2 | 4 | 6 | 8 | 10-12 | 16 | 20 | 24 | 32 | 36 | 40 | 44-48 | >50 | Total |
| 1994 | 100 | | | | | | | | | | | | | 100 |
| 1995 | 40 | 47 | 13 | | | | | | | | | | | 100 |
| 1996 | | | 13 | 67 | 20 | | | | | | | | | 100 |
| 1997 2S | | | | | | 23 | 22 | 55 | | | | | | 100 |
| 1998 4T | | | | | | | | 2 | 11 | 27 | 60 | | | 100 |
| 1999 4T | | | | | | | | | | 6 | 31 | 47 | 16 | 100 |

**Nota:** CD-ROM: disco compacto con memoria sólo de lectura.
2 S: segundo semestre.
4T: cuarto trimestre.
**Fuente:** Market Intelligence Center (varias publicaciones). *IT Industry Yearbook*, Taipei, Taiwán, Institute for Information Industry.

## b. Pantallas de cristal líquido[13]

Las pantallas de cristal líquido (LCD) aparecieron a fines de los años setenta y durante los ochenta, inventadas por firmas japonesas, al comienzo en sus formas más simples, es decir nemático torsionado (TN) y nemático supertorsionado (STN) y luego en su forma compleja de transistor de película delgada (TFT)[14]. Ambos productos repre-

13. La información sobre la fabricación de pantallas de cristal líquido proviene de Wong y Matthews (1998), Linden y otros (1998) e ITRI (1999, 2000b).

sentaban un gran reto de fabricación por sus grandes exigencias tanto financieras como de manufactura. La rentabilidad se basaba en la baja proporción de piezas defectuosas y en el alto rendimiento.

Hacia mediados de la década de 1990, algunos *chaebols* coreanos (Samsung, Hyundai y LG), en colaboración con los ministerios encargados de promover la innovación tecnológica, habían logrado penetrar en la industria y presentar cierto desafío a la hegemonía japonesa. Algunas empresas taiwanesas ya estaban produciendo pantallas TN y STN a comienzos de esa década, pero dudaban en ingresar al mercado de las TFT-LCD, de mucho mayor intensidad de capital.

Dos circunstancias pudieron impulsarlas a actuar. Antes de la crisis financiera asiática de 1997, Samsung, Hyundai y LG habían programado una gran expansión para ponerse al nivel de los fabricantes japoneses, pero la crisis los obligó a postergar sus planes. Por su parte, los conglomerados japoneses, que sufrían las consecuencias de una crisis prolongada y de un exceso de capacidad instalada, se mostraron incapaces o renuentes de seguir efectuando las grandes inversiones que se requerían para mantener la competitividad en el mercado de pantallas TFT. Así, sólo unos pocos decidieron cooperar con las empresas taiwanesas concediéndoles licencias tecnológicas y encargándoles equipos de fabricación original (OEM, según sus siglas en inglés)[15]. Súbitamente, las principales empresas taiwanesas anunciaron sus planes para obtener tecnología de sus asociados japoneses y realizar grandes inversiones para fabricar pantallas TFT.

El ingreso de las firmas taiwanesas cambió la distribución mundial de la capacidad de producción de pantallas TFT. La proporción de la capacidad mundial correspondiente a Taiwán subió de cero en 1998 a 2% en 1999, a 15% en 2000, y a 26% en el primer trimestre del 2001. Con estos enormes incrementos, el precio internacional de las pantallas TFT se desplomó. El precio de una pantalla TFT de 14,1 pulgadas para computadora portátil bajó de 1.100 dólares en el tercer trimestre de 1997 a poco más de 600 dólares en el cuarto trimestre del 2000. Con grandes inversiones y precios a la baja, las fusiones y las adquisiciones aparecieron en las agendas de las empresas.

El ITRI había iniciado un proyecto de desarrollo e investigación sobre pantallas TFT en 1988. Sin embargo, ninguna firma taiwanesa confió en la tecnología del ITRI cuando llegó el momento de invertir. En este aspecto, los esfuerzos del ITRI fueron un fracaso. Sin embargo, la alta capacidad de competencia de los grupos taiwaneses de alta tecnología que entran en la producción de TFT dependía de la evolución tecnoló-

14. La pantalla de cristal líquido es el ejemplo más conocido del tipo de pantalla plana microelectrónica que se emplea en las calculadoras, las computadoras portátiles y otros aparatos.

15. Una empresa conjunta de IBM y Toshiba fundada en 1989 dejó de fabricar pantallas de cristal líquido para computadoras en mayo de 2001. Toshiba aprovechará sus instalaciones en el Japón para fabricar LCD para teléfonos celulares; IBM la empleará para productos de muy alta resolución como los aparatos médicos (*Nikkei Weekly*, 2001).

gica futura y se esperaba que el ITRI desempeñaría un papel protagónico en esta etapa ulterior. Había creado el primer laboratorio de pantallas TFT con polisilicona de baja temperatura (LTPS, según sus siglas en inglés) en 2000 y había desarrollado algunos componentes clave para la fabricación de modelos de pantalla más avanzados.

### c. Diseño de circuitos integrados

La base de la industria de semiconductores reticulados surgió de la creación de dos fábricas de categoría internacional por parte del gobierno de la provincia china de Taiwán: United Microelectronics Corporation (UMC) en 1980, que aún es de propiedad estatal, y Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC) en 1987, de mayor tamaño. Ambas fueron subproductos de las fábricas experimentales de circuitos integrados creadas por la Organización de Investigación y Servicios para la Electrónica (ERSO, según sus siglas en inglés), también propiedad del gobierno, aunque surgieron en épocas distintas y son fruto de proyectos diferentes[16]. La TSMC era también una "fundición" cuya única especialidad era la producción de laminados ultrafinos. No se interesó por la inversión en las operaciones auxiliares, a diferencia de los fabricantes de dispositivos integrados (IDM, según sus siglas en inglés), que se organizaban verticalmente y dominaban la industria mundial de semiconductores. (Las etapas que componen la producción de un circuito integrado son las siguientes: diseño, fabricación, recubrimiento [sellado], encapsulado y verificación). La estrategia de especialización fue resultado de una decisión deliberada del gobierno, en la que tuvieron influencia las opiniones de un alto funcionario, K.T. Li, y de Morris Chang, que llegó a la provincia china de Taiwán en 1985 por invitación del gobierno para hacerse cargo del ITRI y luego de la TSMC[17]. Chang había sido vicepresidente de Texas Instruments y era el chino-americano de más alta reputación en la industria estadounidense de alta tecnología.

Se implantaron en la provincia china de Taiwán tres compañías dedicadas al diseño de circuitos integrados (Quasel, Mosel y Vitelic) por iniciativa de "retornados" de los Estados Unidos (taiwaneses residentes en el extranjero que regresaron para vivir y trabajar en Taiwán) y con apoyo gubernamental. En 1985, las tres tenían dificultades financieras y nuevamente pidieron ayuda al gobierno[18]. Querían que se instalara

16. La ERSO forma parte del ITRI.

17. A la postre, la UMC adoptó la estrategia de la TSMC y redujo su integración vertical para asumir la estructura de una fundición.

18. La ERSO inició un programa de fabricación de chips dividido en varios proyectos junto con el Consejo Nacional de Ciencias en 1983, a fin de coadyuvar a la ampliación de la capacidad de diseño de circuitos integrados de las universidades de la provincia china de Taiwán (Chen y Sewell, 1996). La Mosel y la Vitelic se fusionaron en diciembre de 1991 y ahora fabrican y comercializan en todo el mundo chips de memoria de acceso aleatorio dinámico (DRAM) y otros productos. Sus ingresos llegaron a los 880 millones de dólares en 2000. La Quasel ya no existe.

una fundición local especializada que pudiera proporcionarles un servicio más expedito y eficiente que el que les ofrecían las IDM extranjeras que operaban en gran escala y que otorgaban baja prioridad a sus pedidos. Además, la propiedad intelectual de un diseño se protegía mejor con una fundición nacional que con una IDM.

La industria taiwanesa de diseño de circuitos integrados pasó de ocho casas en 1985 a 50 casas en 1988. Las ventas crecieron un 175% en 1988 y un 143% en 1989. Esto se debió en parte a la expansión del mercado interno y en parte al establecimiento de la TSMC (Market Intelligence Center, 1989, p. 390; Lin, 1987 y Chiang y Tsai, 2000). En 1999, el 91% del trabajo de fabricación requerido por las casas de diseño de circuitos integrados se realizaba en el país. Las siete casas principales representan, según una estimación, entre el 60% y el 70% de los ingresos totales por diseño de circuitos. En el mismo año, el 62% de la producción de semiconductores se vendió en el mercado local[19].

Las compañías taiwanesas que se dedican al diseño de circuitos se beneficiaron del apoyo de la industria local, no sólo de las fundiciones. La industria de recubrimiento de circuitos integrados también fue establecida por el gobierno, al igual que las fundiciones. La ERSO les traspasó la tecnología de dos compañías estadounidenses (UMR y Electromask) en 1977 y 1980, respectivamente, cuando comenzaron a proveer servicios comerciales de recubrimiento a los productores locales. La división responsable se separó entonces para convertirse en la Taiwan Mask Corporation en 1989 (ERSO, 1994). Se calcula que el hecho de contar con un servicio local de recubrimiento les ahorra a las empresas locales veinte o más días en el ciclo completo de producción del circuito integrado (Lin, 1987).

Algunas empresas electrónicas estadounidenses se instalaron en la década de 1960 en la zona industrial de exportación del Sur del país para desarrollar procesos de encapsulado, verificación y ensamblado (como General Instrument, Motorola, Microchip y Texas Instruments). Paulatinamente, estas industrias se localizaron: la Motorola y la Microchip, por ejemplo, vendieron su capacidad de encapsulado a empresas locales en 1999. En ese año, la capacidad de encapsulado de la provincia china de Taiwán se situaba en el primer lugar del mundo: el 99% de la demanda de encapsulado nacional era atendido por empresas locales, y los encapsuladores locales obtenían la mitad de sus encargos de empresas nacionales (ITRI, 2000).

El personal que empleaba la industria de diseño de circuitos integrados, así como la industria de estos circuitos en su conjunto, provenía en buena parte de la ERSO y de otras instituciones o programas gubernamentales y, en menor medida, del extranjero. La mayoría de las primeras casas de diseño de circuitos integrados, como Syntek (1982), Holtek (1983), y PTD (1986) o eran filiales de la ERSO o habían sido estable-

19. Ministerio de Finanzas (http://www.gio.gov.tw/taiwan-website/5-gp/eu/tables.htm)

cidas por antiguos funcionarios de esta institución. A su vez, estas empresas tuvieron derivados (inesperados) propios, como Chip Design Technology (1985) y Tontek (1986), que nacieron de Syntex. Cuando las empresas extranjeras de diseño, como la Motorola y la Philips, establecieron plantas de diseño de circuitos integrados en Taiwán a fines de los años ochenta, o bien contrataron personal de la ERSO o pidieron a esta institución que se encargara de sus programa de capacitación (Lin, 1987). Los retornados sólo tuvieron cierta importancia a fines de la década de 1990. De las diez mejores casas taiwanesas de diseño de circuitos integrados, se calcula que dos estaban a cargo de retornados en 1989, pero ya en 1995 ese número había aumentado a cinco (Hsu, 1997).

## 4. INICIO DE ACTIVIDADES: METAS EMPRESARIALES

La provincia china de Taiwán fue uno de los primeros países rezagados en los que florecieron las inversiones de capital de riesgo, que tuvieron un papel decisivo en el apoyo a la industria de alta tecnología en ese país[20]. El gobierno actuó como catalizador, ya que comenzó a fomentar los fondos de capital privado de riesgo para financiar las empresas noveles en 1983, e incluso creó su propio fondo de capital de riesgo en la misma época[21].

Sin embargo, no puede atribuirse al capital de riesgo el gran número de empresas noveles de la provincia china de Taiwán (aunque esté descendiendo aceleradamente). Según los datos sobre el capital de riesgo para el período 1995-2000, las nuevas empresas recibían sólo una pequeña parte de los fondos. De las cinco etapas habituales del ciclo vital de una empresa (generación, inicio, expansión, madurez y reestructuración), el inicio de actividades mereció sólo 13,3% del total del financiamiento con capital de riesgo en 1995[22]. Suponiendo que las estadísticas disponibles son

20. "El 70% del capital de riesgo se ha dirigido a los sectores de computación y electrónica. El resto se ha invertido en comunicaciones, productos industriales y artículos médicos y de biotecnología. La concentración del capital de riesgo taiwanés en las industrias tecnológicas más que en las tradicionales, que es similar a los casos de Singapur y la República de Corea, puede atribuirse a los incentivos tributarios que canalizan ese tipo de capital hacia las inversiones en empresas tecnológicas" (Wang, 1995, p. 86).

21. El Ministerio de Finanzas promulgó un estatuto en 1983 (Reglamento sobre las empresas de inversiones de capital de riesgo) que establece las orientaciones para la organización de empresas de capital de riesgo, las exigencias mínimas de capital, y sus reglamentos de administración y supervisión de fondos. La primera compañía de capital de riesgo fue la Multiventure Capital Corporation (1984), proyecto conjunto de Acer y Continental Construction. Luego se estableció una empresa mixta entre una compañía estadounidense de capital de riesgo (Hambrest & Quest) y varias dependencias del gobierno, en la que un 49% del capital mínimo exigido a las empresas provenía del fondo gubernamental de desarrollo (el Yuan Ejecutivo), y un banco de cuasidesarrollo (el Chiao-Tung). *Véanse* Tzeng (1991) y Taiwan Venture Capital Association (http://www.tvca.org.tw/indexe.htm)

22. El financiamiento del inicio de actividades puede haber sido más importante en la década de 1980 que en la de 1990. Se calcula que de unas 80 empresas que operaban en el Parque Científico Hsinchu en 1987, un total de 43 estaban financiadas con capitales de riesgo (Liu y otros, 1989).

correctas, la parte principal del financiamiento se dedicó a los períodos de expansión y madurez (lo cual incluye la transformación de compañías privadas en compañías públicas mediante ofertas públicas iniciales[23]. Hacia el año 2000 la participación del total del capital de riesgo destinado a las empresas noveles había aumentado a 32,8%, proporción todavía inferior a la dedicada a las etapas de expansión y madurez.

Cuando un agente externo se responsabilizaba de una empresa que iniciaba sus actividades, lo normal era que se tratara de un agente del gobierno y no de un socio capitalista privado. A veces el gobierno controlaba directamente el nacimiento de una empresa, como ocurrió con el establecimiento de las dos fundiciones de semiconductores de propiedad estatal y escala internacional, UMC y TSMC. Sin embargo, era habitual que el gobierno promoviera el inicio de actividades de forma indirecta mediante el financiamiento, las instalaciones y el acceso a tecnologías indispensables para su crecimiento.

El parque científico fue un método muy importante para fomentar el nacimiento de industrias; el primero se emplazó en el Sur de Taipei, en Hsinchu, y el segundo al sur de la isla de Taiwán, en Tainan. El gobierno seleccionaba individualmente a las empresas que podían acceder a estos parques. Los residentes de los parques recibían un conjunto completo de generosos y amplios subsidios que incluían exenciones de impuestos y derechos de importación, donaciones y créditos subvencionados, naves industriales o emplazamientos de alta calidad con precios de alquiler inferiores a los del mercado, ayudas para el día a día de los investigadores de alto rango (entre las que se incluía la enseñanza bilingüe para los hijos de los expatriados) y acceso a los servicios gubernamentales y universitarios de investigación. "El motor del crecimiento económico taiwanés en la década de 1980 fue la industria de la informática, y el maquinista fue el parque científico-industrial" (Liu y otros, 1989, p. 35)[24]. Del gasto total del gobierno de la provincia china de Taiwán en actividades de investigación y desarrollo, el Parque Científico-Industrial de Hsinchu representaba una proporción considerable y creciente (llegó hasta el 18% en 1998) aunque representaba menos del 1% de la producción total (ventas, como proporción del producto nacional bruto). Por último, mientras el número de licenciados en ciencias, de las universidades, crecía de 6.000 en 1990 a 16.000 en 1998, la proporción de estos titulados que encontraban empleo en las empresas del parque Hsinchu pasaba del 2% a más del 6% en el mismo período.

---

23. "Los logros de las inversiones de capital de riesgo en la labor de mostrar a las empresas tecnológicas cómo abrir su oferta de acciones al público son considerables" (Wang, 1995, p. 90). Las ofertas públicas fueron la principal estrategia de retirada de los inversionistas de capital de riesgo.

24. *Véanse* también Chang (1992); Yang (1998); y Hsinchu Science-Based Industrial Park (2000), publicación N° 2309.

## 5. NIVELES DE RENDIMIENTO

Como se ha visto, pese a la adhesión declarada del gobierno taiwanés a los principios de la liberalización, y pese a haber abierto sus mercados a una mayor competencia extranjera, en la práctica su política industrial siguió desempeñando un papel importante en el sector de la alta tecnología del país. El éxito general de la política industrial (evaluada según su participación en el mercado mundial de tecnología de la informática) se reflejaba en la madurez tecnológica que iba adquiriendo la provincia china de Taiwán y en sus niveles de rendimiento.

Los productos de alta tecnología en los que el gobierno centró su estrategia de sustitución de importaciones ya eran productos maduros según los cánones mundiales, es decir, sus ventas habían alcanzado un alto volumen antes de que comenzara su producción en la provincia china de Taiwán. Siendo así, el riesgo del gobierno era limitado: las empresas nacionales tenían que hacer frente a la incertidumbre económica pero no se adentraban en un territorio tecnológico desconocido. Sin embargo, el margen potencial de error a que se exponía el gobierno era bastante grande, porque la inseguridad tecnológica no era necesariamente insignificante, a pesar de la madurez de los productos. Por ejemplo, el gobierno acertó, entre varias posibilidades, en el caso de la tecnología de la informática. Su decisión de "apostar por los semiconductores complementarios de óxido metálico (CMOS) fue decisiva para que Taiwán pudiera sincronizar el desarrollo de la tecnología de los semiconductores con su tecnología de la informática basada en las computadoras personales a fin de lograr el más alto efecto sinérgico" (Chang y Tsai, 2000, p. 187)[25]. La selección del gobierno se basaba en estudios detallados y concertados sobre los avances y las tendencias tecnológicas a cargo de comités formados por funcionarios de gobierno, empresarios y expertos universitarios. Además, la distribución de los subsidios resultó positiva en general, porque, como en el pasado, el gobierno la supeditó a niveles concretos de rendimiento, cuantificables y comprobables[26]. La diferencia de la etapa de actualización a las alta tecnología residía en que estos niveles tendían a incrementar las inversiones en activos basados en los conocimientos.

El control de los niveles de rendimiento fue positivo para las industrias taiwanesas de alta tecnología en dos aspectos: como criterios que tenían que cumplir las empresas para optar a los subsidios gubernamentales y como condición para seguir recibiendo incentivos. El gobierno debía ser selectivo ya que la demanda de subsidios por parte de las empresas y los institutos de investigación superaba la oferta. La condicionalidad resultaba eficaz porque el sector manufacturero de la provincia chi-

25. En cuanto a esta decisión, *véase* Chang, Shih y otros, 1994.

26. Puede *verse* un análisis general de las normas de eficiencia para el éxito de la intervención estatal en el proceso de industrialización en Amsden (2001).

na de Taiwán –según testimonio de las empresas entrevistadas– había acumulado experiencia y competencia suficientes como para fabricar redituablemente productos de alta tecnología. A medida que los proyectos se volvían rentables, generaban el ingreso necesario para que los beneficiarios pudieran reembolsar sus préstamos y cumplir las exigencias de investigación y desarrollo impuestas por el gobierno, que eran la condición principal del programa. Los proyectos que tenían éxito reforzaban a su vez las campañas de promoción del gobierno.

Las condiciones de admisión al Parque Científico-Tecnológico de Hsinchu (hacia 1980) eran las siguientes:

i. La empresa debía ser capaz de diseñar productos para su fabricación según un plan estratégico empresarial;
ii. Debía fabricar productos cuyo proceso de investigación y desarrollo todavía estuviera en evolución;
iii. Debía haber fabricado productos con potencial de desarrollo e innovación;
iv. Debía tener experiencia en innovación, investigación y desarrollo de alto nivel en un departamento de investigación que cumpliera ciertas exigencias mínimas de tamaño;
v. Debía haber aplicado procesos de fabricación que requirieran o bien capacitación en técnicas avanzadas, o bien inversiones considerables en actividades de investigación y desarrollo;
vi. Se requería que, después de tres años de comercializar un producto o un servicio, al menos el 50% del personal debería estar compuesto por técnicos de origen local, y
vii. Sus operaciones debían contribuir significativamente a la reconstrucción económica de la provincia china de Taiwán y a la defensa nacional (Liu y otros, 1989).

Los ganadores de los concursos eran elegidos por un comité tripartito de expertos provenientes de la industria privada, el gobierno y el ámbito académico, como ocurría con otros programas gubernamentales.

Para acceder a los fondos fiscales para productos o industrias estratégicos (como las unidades de CD-ROM o las pantallas de TFT) había que cumplir las normas siguientes:

i. Las empresas debían acreditar su solvencia financiera y su capacidad económica;
ii. Debían demostrar que tenían un departamento de investigación en funcionamiento; y
iii. Debían documentar logros sustanciales en materia de investigación y desarrollo.

Una vez que se desarrollaba con éxito un producto que gozaba la promoción fiscal, los derechos de propiedad intelectual se asignaban de la forma siguiente:

i. La propiedad se compartía a partes iguales, en copropiedad, entre el Ministerio de Economía y la empresa que había desarrollado el producto, ya que el gobierno había cubierto 50% de los costos totales de desarrollo;
ii. Si el Ministerio deseaba vender una parte de sus derechos intelectuales, la empresa que los compartía tendría el derecho de opción prioritaria, y
iii. Si la empresa no llegara a iniciar la producción o la venta del producto principal programado en los tres años siguientes a la finalización del plan de desarrollo (por motivos tales como quiebra, estrategia de comercialización o dificultades de operación), la empresa no sólo perdería los derechos de propiedad intelectual, sino que tendría que restituir al gobierno el dinero invertido, en cuotas.

Para recibir subsidios de investigación y desarrollo, las empresas de los sectores estratégicos tenían que comprometerse a gastar cierta proporción de sus propios recursos en nuevas actividades de investigación y desarrollo. Esa proporción dependía en parte del tamaño de la empresa. Mientras más grande fuera, mayor sería la proporción. Si la cantidad gastada fuera inferior a lo estipulado, deberían aportar el faltante a un fondo de investigación y desarrollo señalado por el gobierno.

En general, el gobierno fomentaba activamente la acumulación de activos basados en los conocimientos en industrias estratégicas a fin de mantener el prestigio de la provincia china de Taiwán como base de producción. Los niveles de rendimiento que exigía a las empresas subsidiadas coadyuvaban además a la obtención de un alto valor agregado.

## 6. La industria de alta tecnología en América Latina

Una industria de alta tecnología se caracteriza por hacer un uso más bien tácito que explícito de la tecnología, merced a su capacidad específica y exclusiva para crear productos nuevos y obtener una rentabilidad superior a la normal. Por tanto, las industrias de alta tecnología son convenientes para los países porque requieren trabajadores con capacitación avanzada y altos ingresos, y ofrecen a los empresarios la posibilidad de obtener utilidades tecnológicas. Por definición, la rentabilidad de un producto de alta tecnología es siempre superior al normal, aun cuando la empresa haya ingresado recientemente a ese mercado, y a pesar de que la tecnología sea madura según los criterios de los países desarrollados.

El dominio de los Estados Unidos y de Asia en la electrónica hace muy difícil a los demás países penetrar en este campo. En el caso de Asia, no sólo se da la fabricación a bajo costo de casi todos los productos electrónicos que están en la etapa de la madurez, gracias a sus bien desarrollados sistemas de empresas privadas y de inno-

vación nacional, sino que se benefician de externalidades tanto nacionales como regionales (Fujita y otros, 1999).

América Latina tiene dos opciones para crear un sector de alta tecnología y, en forma concomitante, las empresas y especialistas necesarios para que ese sector prospere. En primer lugar, puede alentar a las empresas de propiedad extranjera que dominan algunos sectores, como el automovilístico, a que incrementen sus actividades locales de investigación y desarrollo. Como se aprecia en el cuadro 10.1, la alta tecnología, definida en términos amplios, incluye sectores que no hacen uso muy intensivo de las actividades de investigación y desarrollo, como el equipamiento de transporte, mientras que las industrias electrónica y química son las de uso más intensivo de esas actividades. Sin embargo, los principales productores de automóviles, como la Volkswagen y la General Motors, cuentan con grandes laboratorios de su propiedad en sus países de origen. Estas empresas tienen el incentivo de trasladar las actividades de investigación y desarrollo a países menos desarrollados por sus bajos costos de ingeniería. Por otra parte, les desincentiva la escasez de especialistas con experiencia, la inseguridad sobre los derechos de propiedad intelectual y la renuencia de los científicos de los laboratorios centrales a ceder el control de los proyectos de investigación más interesantes. Los altos ejecutivos de la empresa quieren mantener estos proyectos en su lugar de origen y bajo su supervisión.

El gobierno de Singapur logró vencer estas reticencias de las empresas extranjeras, que representan cerca del 80% del valor agregado total en la manufactura del país, mediante la aplicación sistemática y deliberada de un esquema de incentivos y un conjunto de instituciones encargadas de inducir a estas empresas a realizar localmente más labores de investigación y desarrollo (Amsden y otros, 2001). De hecho, los proyectos más avanzados y prometedores de investigación y desarrollo, en términos de capacitación de especialistas y de desarrollo de nuevos productos, se realizaron en los laboratorios controlados por el gobierno, que actuaban de forma independiente. Esos mismos laboratorios también cooperaron con las empresas extranjeras en la solución de sus problemas de producción y más tarde con otras cuestiones relacionadas con sus investigaciones de alto nivel. Además, el gobierno protegía escrupulosamente la propiedad intelectual y subsidiaba sistemáticamente las actividades de investigación y capacitación del sector privado. Esta actitud contribuyó a incrementar las iniciativas de investigación y desarrollo de las empresas extranjeras en Singapur. Podría plantearse un escenario similar en América Latina.

En segundo lugar, América Latina se ha distinguido por la producción de productos petroquímicos. Algunos países, sobre todo Brasil y en cierta época Argentina, también descollaban en la producción farmacéutica. Estas dos industrias, combinadas con la biotecnología, abarcan un amplio sector con diversas oportunidades para fabricar nuevos productos de alta tecnología.

Cualquiera que sea su potencial, el total de actividades de investigación y desarrollo industrial en América Latina representa una proporción mucho más baja del producto nacional bruto que en Asia (*véase* el cuadro 10.4). Hay muy pocas empresas latinoamericanas activas en este campo, incluso en Brasil (Alcorta y Peres, 1998). El sistema educativo no se orienta a la investigación de aplicación industrial. Los

**Cuadro 10.4**
GASTO EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO, 1985[a] Y 1995[b]
(porcentaje del producto nacional bruto)

| País | 1985 (%) | 1995 (%) |
|---|---|---|
| República de Corea | 1,8 | 2,8 |
| Provincia china de Taiwán | 1,2 | 1,8 |
| India | 0,9 | 0,8 |
| Chile | 0,5 | 0,7 |
| Brasil | 0,7 | 0,6 |
| Turquía | 0,6 | 0,6 |
| China | n/a | 0,5 |
| Argentina | 0,4 | 0,4 |
| Malasia | n/a | 0,4 |
| Indonesia | 0,3 | 0,1 |
| Tailandia | 0,3 | 0,1 |
| México | 0,2 | 0,0 |

**Fuente:** Para la provincia china de Taiwán, Taiwan National Science Council (1996); para todos los demás países, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), varias publicaciones.

a Para India e Indonesia, los datos son de 1986; para Brasil, México, la República de Corea y Turquía, de 1987; para Chile y la provincia china de Taiwán, de 1988.

b Para Malasia, los datos son de 1992; para México, de 1993; para India y la República de Corea, de 1994.

laboratorios gubernamentales también han sido descuidados por el afán liberal de recortar el presupuesto público. Por tanto, América Latina tiene ante sí una ingente tarea de formulación de políticas y desarrollo institucional si pretende promover la industria de alta tecnología. El problema no radica en las reglamentaciones de la Organización Mundial del Comercio (que en general tampoco sirven de ayuda), sino en la falta de adecuación de las instituciones tecnológicas que se crearon a partir del Consenso de Washington.

El desarrollo institucional para fomentar la alta tecnología fue un elemento crucial del éxito taiwanés, como se aprecia en el caso de las industrias de diseño de unidades de CD-ROM, pantallas TFT y circuitos integrados. Estas instituciones, que exigían una actuación protagónica pero disciplinada por parte del gobierno, tenían los rasgos de

aquellas que inspiraron los escritos de Raúl Prebisch sobre el desarrollo económico. Por tanto, es cierto que Raúl Prebisch ha renacido en Asia.

Es evidente que la mayor parte de las inversiones privadas o públicas en nueva tecnología termina por fracasar. Sin embargo, si los países no invierten en tecnología, sus economías seguramente fracasarán. ¿Abrirá América Latina sus puertas nuevamente a políticas neoprebischeanas, pero esta vez para crear una industria de alta tecnología?

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcorta, L. y W. Peres (1998), "Innovation systems and technological specialization in Latin America and the Caribbean", *Research Policy*, Nº 26.

Amsden, A.H. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.

Amsden, A.H. (2001), *The Rise of 'the Rest': Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Nueva York, Oxford University Press.

_____ y T. Hikino (1994), "Project execution capability, organizational know-how and conglomerate corporate growth in late industrialization", *Industrial and Corporate Change*, vol. 3, Nº 1.

Amsden, A.H. y W.W. Chu (s/f), "Beyond late development: Taiwan's upscaling policies", Cambridge, Massachusetts, MIT Press, por publicarse.

Amsden, A.H. y otros (2001), "Do foreign companies conduct R&D in developing countries?", *A New Approach to Analyzing the Level of R&D with an Analysis of Singapore*, Tokyo, Instituto del Banco Asiático de Desarrollo.

Chang, C.C. (1992), *The Development of Taiwan's Personal Computer Industry. Taiwan's Enterprises in Global Perspective*, Nueva York.

Chang, P.L. y otros (1994), "The formation process of Taiwan's IC industry. Method of technology transfer", *Technovation*, vol. 14, Nº 3.

Chang, P.L. y C.T. Tsai (2000), "Evolution of technology development strategies for Taiwan's semiconductor industry: Formation of research consortia", *Industry and Innovation*, vol. 7, Nº 2.

Chen, C.F. y G. Sewell (1996), "Strategies for technological development in South Korea and Taiwan: The case of semiconductors", *Research Policy*, Nº 25.

Chiang, J.T. (1990), "Management of national technology programs in a newly industrialized country: Taiwan", *Tenchnovation*, vol. 10, Nº 8.

Chiang, P.L. y C.T. Tsai (2000), "Evolution of technology development strategies for Taiwan's semiconductor industry: Formation of research consortia", *Industry and Innovation*, vol. 7, Nº 2.

Cochran, T. y Rubén Reina (1962), *Entrepreneurship in Argentine Culture*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press.

Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.

Fields, K.J. (1995), *Enterprise and the State in Korea and Taiwan*, Ithaca, Cornell University Press.

Fujita, M. y otros (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.

Hsiao, F.H. (1994), *Taiwan's Industrial Policy and Industrial Development*, Taipei, Far East Economic Research.

Hsu, J.Y. (1997), "An historical study of Taiwan's IC industry", *Journal of Geography Science*, Nº 23.

Li, K.T. (1988), *The Evolution of Policy Behind Taiwan's Development Success*, New Haven, Yale University Press.

Lin, H.M. (1987), "A study of an emerging industry in a LDC: A case study of Taiwan's IC industry", *Economics*, Taipei, National Taiwan University.

Lindblad, J. T. (comp.) (1996), *Historical Foundations of a National Economy in Indonesia, 1890s-1990s*, Amsterdam.

Linden, G. y otros (1998), "Flying geese as moving targets: Are Korea and Taiwan catching up with Japan in advanced displays?", *Industry and Innovation*, vol. 5, Nº 1.

Liu, P.K.C. y otros (1989), "New technologies, industry and trade: The Taiwan experience", *Industry of Free China*, Taipei, noviembre.

Mallon, R.D. y W.J.V. Sourrouille (1975), *Economic Policymaking in a Conflict Society: The Argentine Case*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

*Nikkei Weekly* (2001), "IBM, Toshiba calling halt to LCD output", Tokio.

San, G. (1995), *An Overview of Policy Priorities for Industrial Development in Taiwan*. Taiwan, National Central University.

Sridharan, E. (1996), *The Political Economy of Industrial Promotion: Indian, Brazilian, and Korean Electronics in Comparative Perspective, 1969-1994*, Westport, Praeger.

Taiwan (Electronics Research and Service Organization) (1994), ERSO: *The First Twenty Years*, Hsinchu, Electronics Research and Service Organization (ERSO).

Taiwan (Industrial Development Bureau) (varios años), *Industrial Development Yearbook*, Taipei, Industrial Development Bureau.

Taiwan (Industrial Technology Research Institute) (1997), *Summary Report of the Key Components and Products Project*, Hsinchu, ITRI.

_____ (1999), *Taiwan's Prospects for Developing the* TFT-*LCD Industry*, Taipei, Industrial Technology Research Institute.

_____ (2000), *A Study of Taiwan's Semiconductor Companies*, Taipei, Industrial Technology Research Institute and IEK.

_____ (2000), *Study on the Development Trend of the Flat Panel Display Industry*, Taipei, Industrial Technology Research Institute.

Taiwan (Market Information Center) (varios), *IT Industry Yearbook*, Taipei, Institute for Information Industry.

Tomlinson, B.R. (1981), "Colonial firms and the decline of colonialism in Eastern India, 1914-47", *Modern Asian Studies*, vol. 15, Nº 3.

Tzeng, Y.C. (1991), "Leaders of Taiwan's venture capital industry", *Wealth Magazine*, junio.

Wang, L.R. (1995), "Taiwan's venture capital: Policies and impacts", *Journal of Industry Studies*, vol. 2, Nº 1.

Wong, P.K. y J.A. Matthews (1998), "Competing in the global flat panel display industry: Introduction", *Industry and Innovation*, vol. 5, Nº 1.

Xue, L. (1997), "Promoting industrial R&D and high-tech development through science parks: The Taiwan experience and its implications for developing countries", *International Journal of Technology Management, Special Issue of R&D Management*, vol. 13, Nº 7/8.

Yang, Y.R. (1998), "The political economy of a science park", *Economics*, Taipei, National Taiwan University.

# 11. El segundo *catch-up* brasileño. Características y limitaciones

*Antonio Barros de Castro**

## Introducción

La economía brasileña, tradicionalmente una de las más cerradas de América Latina, fue finalmente abierta al comercio internacional entre 1988 y 1994. El impacto de una exposición muchísimo mayor al comercio internacional resultó muy diferente de lo previsto, tanto por los defensores como por los críticos de la apertura. El presente artículo trata de describir los más importantes cambios posteriores a la apertura, a través de una comparación con lo ocurrido en el período clásico de la industrialización brasileña. En ambos períodos (1940-1980 y 1990-1999) hubo una copia acelerada de características de la industria de las economías centrales. En este sentido, en ambos casos se dieron en el país movimientos de *catch-up*. Pero no cabe duda de que los dos procesos de nivelación tuvieron características, consecuencias y limitaciones muy distintas. En este artículo intentamos contrastar los rasgos principales de ambos movimientos.

## 1. Hechos e hipótesis

En este trabajo partiremos de un conjunto interrelacionado de hipótesis, que pueden resumirse como sigue.

Hacia 1980, Brasil había montado una estructura industrial semejante a la que entonces existía en las economías desarrolladas de mediana envergadura. La semejanza consistía en que el peso relativo de los sectores y su diversificación misma aparecían como equivalentes a los de las economías desarrolladas.

Entre 1980 y 1994 se registraron graves perturbaciones de índole macroeconómica, razón por la cual no se instalaron nuevas fábricas. Tampoco se introdujeron técnicas productivas nuevas, y casi no se renovaron los catálogos de productos ofrecidos por la industria. En rigor, en el apogeo de los disturbios macroeconómicos de poco valía incrementar la eficiencia productiva de las empresas.

---

* Profesor, Universidad Federal de Río de Janeiro abarroscastro@uol.com.br

Al anunciarse la apertura, en 1990, comenzaron a difundirse en el país las soluciones de organización y gestión asociadas al estilo japonés de empresa, que se habían propagado en las economías desarrolladas a lo largo del decenio anterior. Sin embargo, como en los primeros años de la década de 1990, las empresas se vieron atrapadas en el fuego cruzado de la retracción de los mercados y el aumento (moderado, al inicio) de las importaciones, los cambios sólo se profundizaron en la segunda mitad de dicha década (Castro, 2001).

En efecto, la apreciable ampliación de los mercados internos y la sobrevalorización de la moneda local que acompañaron a la estabilización crearon condiciones favorables para que numerosas empresas, frente a la presión competitiva de las importaciones, respondieran con la modernización y el abaratamiento de los productos que ofrecían. Con tal fin recurrieron, al parecer sin vacilaciones, a ampliar sus propias compras en el exterior.

Pero este tipo de reacción, en que las importaciones constituyen un arma de doble filo, tiene un significado ambiguo: puede indicar que se inicia un intenso proceso de actualización y revitalización de la industria, o bien que la industria se está "ahuecando". En cualquier caso, conviene desde luego señalar que el inicio de la profundización de los cambios mediante el aumento de las importaciones caracterizaría tanto a las empresas de propiedad nacional como a las transnacionales.

El modesto desempeño de la industria a lo largo del decenio de 1990 (su crecimiento fue de 2,7% al año) se suele contrastar con las grandes mejoras logradas en la productividad de la mano de obra. De hecho, en este decenio el producto obtenido por trabajador en la industria creció a una tasa media anual de 8,5%, según la Encuesta Industrial Mensual[1], o de 5,4%, de acuerdo con las cuentas nacionales[2].

Además, desde la perspectiva adoptada en este trabajo, los siguientes hechos tendrían tanta importancia como la evolución observada de los índices medios de productividad:

- La estructura, las conexiones y el funcionamiento de las empresas industriales se modificaron profundamente en la década de 1990. Los cambios que comenzaron, como ya mencionamos, con la adopción de nuevos métodos de gestión y organización del trabajo, se intensificaron a partir de la estabilización con la introducción de nuevos insumos y el progresivo cambio de los equipamientos.
- Gracias a estos cambios se logró lanzar al mercado una nueva generación de productos[3].

1. Que lleva a cabo el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).
2. *Véase* Carvalho (2000).
3. Respecto de este último punto, *véase* Carvalho y Bernardes (1998).

- Tales productos se han actualizado, sin por ello estar a la vanguardia de los avances en las ramas industriales respectivas. Se trata de productos tecnológicamente "maduros" y para los cuales el mercado está "listo" (en el sentido de que ya existe una demanda que los espera).
- Los cambios necesarios para poner rápidamente en el mercado los productos "nuevos" se concentraban sobre todo en el plano de la producción, situándose en general del portón de las fábricas hacia adentro (Castro, 2001). Sin embargo, en muchos casos los cambios estuvieron acompañados de fusiones e incorporaciones, así como del establecimiento de lazos de cooperación o asociación. Especialmente en las industrias tradicionales, en ocasiones se reforzaron los llamados nuevos arreglos locales[4].
- Finalmente, los resultados obtenidos en las unidades fabriles al parecer se acercan a los que exhiben los países desarrollados. Al menos éste es un aspecto que se destaca repetidamente en las entrevistas en el terreno. Por otra parte, cabe agregar que en las filiales de empresas transnacionales y, muy particularmente, en el caso de unidades recién instaladas (*greenfield investments*), no es inusual que las nuevas plantas se consideren más avanzadas en ciertos aspectos que las mejores unidades existentes en los países de origen de la empresa.

Es importante advertir, no obstante, que lo que acabamos de decir está lejos de aplicarse al universo de las empresas. En efecto, cabe aquí introducir dos importantes reflexiones.

En principio, la combinación de salarios bajos, actividad informal (con evasión de impuestos y retención de contribuciones sociales) y mercados de equipamientos de segunda mano favorece la existencia de negocios caracterizados por la desactualización y la baja productividad. Resta añadir que la reducción del número de trabajadores de la industria entre 1990 y 1999 que, según la Encuesta Industrial Mensual, habría bajado a 52% del valor anterior, contribuyó decisivamente a que sobrevivieran, e incluso florecieran, negocios semimarginales o marginales. La gran cantidad de empresas informales en mayor o menor medida, y cuya existencia se ve beneficiada por este conjunto de factores, obviamente rebaja el promedio general de productividad y dificulta las comparaciones internacionales de este indicador. Aun así, lejos de reflejar el atraso de la industria, este tipo de fenómeno trae al ámbito manufacturero los efectos de la heterogeneidad económica y social del país, así como de la contención del nivel de actividad a que esta economía estuvo recurrentemente sometida en el decenio de 1990[5]. Esto se refleja en la distribución

4. En Cassiolato y Lastres (coords.) (2000) se presenta un estudio de estos cambios.
5. Una importante fuente de informaciones sobre el intenso proceso de cambios registrado en las empresas es el cuaderno *Empresas & Carreiras* de la *Gazeta Mercantil*, al cual este propio diario también contribuye periódicamente con informes sectoriales y regionales. No conozco forma de agregar a la copiosa información

**Cuadro 11.1**
BRASIL: INDICADORES DE SALARIO Y VALOR AGREGADO INDUSTRIAL, POR TAMAÑO DE LAS EMPRESAS, EN EL DECENIO DE 1990

| Tamaño de las empresas, según el personal ocupado a/ | Salario medio mensual (reales) | Valor agregado industrial por trabajador (miles de reales) |
|---|---|---|
| Micro/pequeñas | 440 | 15,7 |
| Medianas | 762 | 37,7 |
| Grandes | 1 175 | 71,8 |
| Total de la industria | 793 | 42,0 |

**Fuente:** IBGE (1999).
a/ Criterio de clasificación: micro/pequeñas empresas, de 5 a 99 personas ocupadas; empresas medianas, de 100 a 499 personas ocupadas; empresas grandes, con 500 o más personas ocupadas.

de las empresas industriales según su tamaño, salario medio y valor agregado industrial (cuadro 11.1).

Estamos, en suma, frente a un ambiente permisivo –en lo tocante a las posibilidades de supervivencia de empresas de pequeña envergadura y recursos limitados–, lo que no impidió, sin embargo, el rápido avance de la productividad media (general) del trabajo[6]. Esto se aplica tanto a los años de crecimiento como a las épocas de desaceleración o retroceso de la producción.

La segunda reflexión consiste en que, poco después de la estabilización (digamos, en el bienio 1995-1996), surgieron indicios de que Brasil podría reproducir la tendencia, observada entonces en América Latina, a la pérdida de sectores industriales y la concentración de las actividades industriales en las últimas etapas de la producción. No obstante, el país logró eludir este tipo de regresión, lo que no significa que no haya habido daños en el tejido industrial, de los cuales el más grave fue la atrofia de la industria electrónica, que ya adolecía de serios problemas antes de la apertura y la estabilización.

allí existente. Otra importante fuente se halla en los estudios de casos (empresas) y de sectores, realizados en diversos centros de investigación y muchas veces convertidos en tesis de posgrado. Para el inicio de la década de 1990, una fuente valiosa es la colección de trabajos que sirvieron de base para el *Estudo da competitividade da indústria brasileira* (Coutinho y Ferraz, 1994). Creo, sin embargo, que, dado lo inédito de la experiencia, nada puede sustituir el esfuerzo de recopilar información mediante entrevistas en empresas, con empresarios y técnicos de las propias plantas industriales. En cuanto a los buenos niveles de desempeño alcanzados en diversas ramas de la industria, *véase* el informe de McKinsey & Company (1998). A propósito, permítaseme hacer otra salvedad: aun en las empresas medianas y grandes, los salarios vigentes en el país (especialmente para puestos de baja calificación) justifican la permanencia de grados de automatización bastante inferiores a los que se observan en los países desarrollados.

6. De acuerdo con la misma fuente (IBGE, 1999), las microempresas y pequeñas empresas industriales, que en 1985 representaban el 91,5% del total de empresas, el 26,7% del empleo y el 13,8% de los ingresos netos, pasaron en 1999 a exhibir cifras que fueron respectivamente de 93,7%, 37,8% y 15,2%.

En el cuadro 11.2 se presenta una visión global de la persistencia de la estructura industrial.

A continuación enunciamos una síntesis de la hipótesis que se presenta en este trabajo.

**Cuadro 11.2**
BRASIL: VALOR AGREGADO POR LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, A PRECIOS CORRIENTES, 1991 Y 1998
(porcentajes)

| | | 1991 | 1998 |
|---|---|---|---|
| 04 | Fabricación de minerales no metálicos | 5,5 | 5,2 |
| 05 | Siderurgia | 4,2 | 3,4 |
| 06 | Metales no ferrosos | 2,1 | 1,4 |
| 07 | Fabricación de otros productos metalúrgicos | 5,7 | 5,2 |
| 08 | Fabricación y mantenimiento de máquinas y tractores | 7,9 | 8,9 |
| 10 | Fabricación de aparatos y equipos de material eléctrico | 3,2 | 2,3 |
| 11 | Fabricación de aparatos y equipos de material electrónico | 3,9 | 3,8 |
| 12 | Fabricación de automóviles, camiones y omnibuses | 2,6 | 3,7 |
| 13 | Fabricación de otros vehículos, piezas y accesorios | 3,9 | 3,9 |
| 14 | Aserraderos y fabricación de artículos de madera y mobiliario | 3,7 | 3,3 |
| 15 | Industria de papel y gráfica | 5,9 | 3,9 |
| 16 | Industria del caucho | 1,6 | 1,3 |
| 17 | Fabricación de elementos químicos no petroquímicos | 3,8 | 3,4 |
| 18 | Refinería de petróleo e industria petroquímica | 9,1 | 14,4 |
| 19 | Fabricación de productos químicos diversos | 5,2 | 3,7 |
| 20 | Fabricación de productos farmacéuticos y de perfumería | 2,2 | 4,6 |
| 21 | Industria de manufactura de material plástico | 2,7 | 2,5 |
| 22 | Industria textil | 4,9 | 2,7 |
| 23 | Fabricación de prendas de vestir y accesorios | 3,1 | 2,2 |
| 24 | Fabricación de calzados y de artículos de cuero y pieles | 1,6 | 1,2 |
| 25 | Industria del café | 0,7 | 1,2 |
| 26 | Elaboración de productos de origen vegetal, inclusive tabaco | 3,7 | 3,4 |
| 27 | Faenado y preparación de carnes | 2,1 | 2,2 |
| 28 | Refrigeración y preparación de leche y lácteos | 1,0 | 1,5 |
| 29 | Industria del azúcar | 1,0 | 0,8 |
| 30 | Fabricación y refinería de aceites vegetales y mantecas p/alimentación | 1,4 | 2,1 |
| 31 | Otras industrias de alimentos y de bebidas | 4,8 | 5,6 |
| 32 | Industrias diversas | 2,7 | 2,1 |

**Fuente:** Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Departamento de Cuentas Nacionales.

El montaje de una moderna estructura industrial, que puede considerarse concluido en torno a 1980, caracterizó el primer, y exitoso, *catch-up* de la industria brasileña. Por contraposición, y tras un largo período de hibernación, la renovación o actualización de la canasta de productos ofrecidos por la industria y la absorción

masiva que ésta hizo de mejoras de organización y tecnológicas en la década de 1990, puede ser vista como un segundo *catch-up*. Este último difiere en varios sentidos del primero, pero ambos tienen en común un aspecto esencial de los procesos de nivelación con las industrias de economías desarrolladas: la replicación, deliberada y rápida, de características exhibidas por esas industrias. Aquí se impone una breve digresión a este respecto.

Diversos autores han explorado el tema de las aceleraciones o "saltos" de las naciones que, mediante la copia, buscan nivelarse con las naciones más avanzadas; entre ellos, Gerschenkron (1962) constituye una referencia preliminar en esta materia. Se trata, a mi entender, de una matriz conceptual superior a la limitada noción de "proceso de sustitución de importaciones", con la cual se intenta entender la industrialización tardía como una sucesión de respuestas (¿automáticas?) a los estrangulamientos y alivios de la balanza de pagos. Ya el concepto mismo de *catch-up*, además de atribuir importancia central a la decisión de cambiar la economía del país y de llamar la atención sobre las instituciones creadas para tal fin (Castro, 1993), confiere el debido peso a los factores tecnológicos.

Por otro lado, este tipo de enfoque realza y a la vez relativiza la noción de copia, fenómeno básico en las aceleraciones históricas a que nos estamos refiriendo. En definitiva, el esfuerzo de copiar es un proceso abierto a adaptaciones y sustituciones históricas (como argumentó Gerschenkron) y, por tanto, parcial. Por otro lado, dadas la usual preservación de los rastros de la herencia histórica[7] y las propias diferencias que surgen en el camino, es posible que el éxito de la experiencia establezca una realidad diferente y hasta inédita[8].

En el caso que nos ocupa –el segundo *catch-up* de la industria brasileña–, el carácter de inédito es por lo demás patente: tanto las decisiones como los métodos empleados para fines de nivelación fueron individualmente decididos por las empresas. Pero esto ya es parte de los contrastes que señalaremos a continuación.

## 2. COMPARACIÓN ESTILIZADA DE LAS DOS EXPERIENCIAS DE NIVELACIÓN

Hay notables diferencias e importantes semejanzas entre ambas experiencias de *catch-up* industrial, las que a continuación describiremos en forma estilizada.

La primera de ellas puede describirse como un esfuerzo concentrado tendente a acumular el acervo de recursos materiales (instalaciones y equipamientos), así como

7. La experiencia japonesa de modernización demuestra que la restauración de vestigios de un pasado remoto puede ser importante para el esfuerzo concentrado de nivelación industrial.
8. Un trabajo bastante fértil acerca de las experiencias históricas de superación (o no) del rezago es Hiquino y Amsden (1994). Por su parte, Amsden (2001) presenta una visión panorámica de procesos recientes (posteriores a la Segunda Guerra Mundial) de modernización industrial. En cuanto a experiencias de absorción acelerada de nuevas tecnologías, y sus condicionantes e implicaciones, *véase* Lal (2000).

crear equipos de trabajo, conocimientos y rutinas que se incorporarían en la operación de las empresas industriales. Una parte importante de los conocimientos requeridos se adquiere junto con el proyecto, los equipamientos y los insumos, a través de las instrucciones para su uso. De allí en adelante se supone que los conocimientos aumentan, a la par de la experiencia alcanzada en la operación de las plantas. En principio, cuanto mayores sean la protección ofrecida a la industria y la especificidad del contexto (incluidas ciertas instituciones y las características de la fuerza de trabajo, de la infraestructura y de las materias primas disponibles), mayor será la importancia de los conocimientos desarrollados localmente.

La segunda nivelación industrial, que se inició con la renovación de los métodos de trabajo y gestión, tuvo como hilo conductor el esfuerzo destinado (según una expresión muy utilizada, sobre todo por las empresas transnacionales) a "tropicalizar" productos y, en menor medida, también procesos ampliamente dominados en las economías centrales. El objetivo era capacitar a las empresas locales para que colocaran en el mercado, a precios competitivos, productos similares a los importados.

Los grados de libertad en lo que toca a iniciativas locales en este segundo *catch-up* son sumamente limitados. Esto resulta comprensible, puesto que se tiene como punto de partida la reducción drástica de la protección. Siendo así, cualquier movimiento de las empresas deberá enfrentar un bombardeo de importaciones largamente contenidas, ampliamente deseadas y finalmente liberadas. Además, cabe señalar que se pretende atender a los compradores locales con productos en cuyo desempeño, confiabilidad, durabilidad e incluso cumplimiento con exigencias ecológicas y legales ya han trabajado largamente las empresas de los centros desarrollados.

Lo dicho significa que, debido a la libertad de maniobra que la protección brindaba antes al mercado interno, en la segunda modernización el mimetismo con las importaciones tiende a ser aún más acentuado que en la primera. Aun así, no deja de haber a este respecto una profunda similitud con la primera experiencia: la palabra clave sigue siendo la copia. Sin embargo, cabe destacar algunas marcadas diferencias.

La etapa de actualización más reciente, con la importante excepción de las inversiones recién llegadas al país, giró esencialmente en torno a obtener nuevos resultados con recursos acumulados o desarrollados previamente, incluidos los equipos de trabajo formados antes, ahora reducidos y readiestrados. Lejos de negar la importancia de la incorporación de nuevos insumos y equipamientos (en gran medida importados), esto significa que la inversión, en el sentido tradicional de la palabra, no constituye el instrumento de los cambios. En esencia, se trata de recombinar recursos, extrayendo de ellos servicios productivos que estaban, por decirlo así, en estado latente[9]. En este tipo de operación, las importaciones –que traen consigo nuevas generaciones de conocimientos– tienen un papel crucial.

9. En este sentido se trata de una operación penrosiana. *Véase* Penrose (1959).

No obstante, lo anterior deja pendiente por lo menos un problema grave.

La adopción de insumos y equipamientos más eficientes o avanzados, sumada al readiestramiento de los equipos de trabajo y al reacondicionamiento de las instalaciones, permite en muchos casos ampliar significativamente la capacidad productiva. Sin embargo, ¿cómo quedan aquellos sectores en los que no se obtendrá un sustancial aumento de la capacidad con el cambio de equipamientos e insumos (y en los cuales la nivelación podría traducirse en el reemplazo de unos pocos equipamientos periféricos)? Diversas empresas productoras de insumos básicos estarían en esta situación. Por otro lado, ¿cómo quedan aquellas ramas en que la existencia de auténticas discontinuidades tecnológicas hace recomendable la instalación de nuevas plantas? Ejemplos de esto último serían sectores como las refinerías de petróleo o el complejo electrónico.

De conformidad con todo lo dicho acerca del segundo *catch-up*, es fácil comprobar que él no tendió a resolver problemas de esta índole. Concretamente, no hubo inversiones significativas en refinerías (a pesar de que la demanda de derivados aumentó 4% al año) ni en la producción de componentes electrónicos (actividad en la cual el rápido progreso técnico había creado auténticas discontinuidades).

Pero volvamos a la comparación de ambas experiencias.

Durante el primer *catch-up*, en el país se implantaban nuevas ramas de actividad. Cabía al Estado la responsabilidad de definir rumbos, de proveer estímulos (como, por ejemplo, créditos en condiciones favorables) y, habitualmente, de proporcionar la infraestructura de servicios básicos.

En ese contexto, grandes empresas públicas eran concebidas (y tratadas) como ejecutoras de políticas públicas, a partir de "misiones" que se les confiaban. Al mismo tiempo, las empresas privadas eran percibidas como soluciones para llenar las lagunas de la estructura productiva que se pretendía implantar (Castro, 1993). Por otra parte, cabe recordar a este respecto que, en el caso brasileño, la inversión extranjera directa llegó a ser usada como instrumento para el establecimiento de cadenas productivas, como la automovilística (Shapiro, 1994).

En la segunda experiencia, en cambio, los poderes públicos no fijan rumbos. Solamente hay supuestos (fundados en la teoría económica) en cuanto a la dirección de los cambios que las reformas supuestamente traerán consigo (Mesquita, 1999).

Pese a no seguir orientaciones emanadas de un centro coordinador de las decisiones, en la segunda modernización la industria parece haber convergido efectivamente hacia patrones de comportamiento relativamente definidos. Así, se puede afirmar que los rumbos emergieron de la suma de decisiones individuales de las empresas. Estas decisiones, sin embargo, parece que han sido dictadas prioritariamente por el compromiso de las empresas con sus activos (previamente acumulados) y por el objetivo apremiante de efectuar copias (rápidas).

La tendencia revelada más patente tal vez se manifieste en el hecho de que la apertura no acarreó grandes desplazamientos intersectoriales hacia actividades que hacen uso intensivo de mano de obra o de recursos naturales. No se advierte, en el caso brasileño, una tendencia a la especialización en el montaje y acabado de productos, actividades que requieren mucha mano de obra poco calificada.

En la fase inicial de la apertura (digamos, hasta 1995-1996) surgieron indicios de que Brasil podría reproducir la tendencia latinoamericana a perder sectores o a concentrarse en las últimas etapas de la producción[10]. Sin embargo, en el caso brasileño este tipo de regresión fue rápidamente superado, salvo en determinados casos, de los cuales el más grave es el de la industria electrónica.

El ejemplo más interesante y complejo tal vez sea el de la industria automovilística. En este caso, hasta las empresas recién llegadas (cuyos vínculos con los proveedores son todos externos) se empeñaron en atraer al país a sus grandes proveedores internacionales. Algo semejante puede decirse de empresas de montaje sólidamente establecidas en Brasil, que recientemente comenzaron a instalar fábricas en nuevas regiones. Por cierto, el coeficiente de importaciones, especialmente en estos casos, parece situarse muy por encima del registrado en la primera modernización; sin embargo, con raras excepciones, es válido afirmar que prevalece la fabricación efectiva por sobre el mero montaje[11].

En los últimos años se ha comprobado que, tras una fase de muchas fusiones y de desaparición de las empresas más frágiles, en ciertas industrias tradicionales ha habido una evidente reafirmación y modernización. La descentralización regional de actividades que hacen uso intensivo de mano de obra poco calificada es, en diversos casos, un fenómeno destacado en el movimiento de reestructuración. Ilustra esta conducta lo ocurrido, por ejemplo, en la industria textil y la del calzado.

---

10. *Véase* una descripción de la hipótesis de la nueva especialización en Katz (2000).

11. Entre los pocos casos en que no se iría más allá de las actividades de montaje se halla el proyecto Chrysler en Paraná (camionetas Dakota), que ya se cerró. Por otro lado, cabe advertir que no ha sido fácil obtener información sobre el verdadero coeficiente importado. Un director de una empresa de montaje, por ejemplo, tras afirmar que el coeficiente nacional ascendía al 75%, declaró no tener información sobre el coeficiente importado de sus proveedores. En otras palabras, el 75% que él había mencionado consideraba solamente lo que se compraba (localmente) de los "sistemistas" situados a su alrededor, y de unos pocos grandes proveedores locales. En rigor, sin embargo, hasta el acero de las chapas (además de la electrónica, de los plásticos elaborados, de la caja de cambios, etc.) era importado. El bajo coeficiente importado se refería, pues, únicamente a las compras de la empresa líder, que operaba en régimen de montaje de subconjuntos entregados por los "sistemistas". Dada la dificultad para conocer el verdadero coeficiente importado, parece interesante registrar que, buscando justificar el alza de sus precios, una gran empresa de montaje, largamente instalada en el país, declaró que, en promedio, el 30% de sus costos eran en dólares. *Véase* Estado de São Paulo (2001).

## 3. EL ENTORNO MACROECONÓMICO

El anterior análisis comparativo de las dos experiencias de nivelación se ve iluminado por rasgos del entorno macroeconómico, sobre todo en la experiencia más reciente.

En el auge de la primera de ellas, desde 1968 a 1980, la industria manufacturera brasileña exhibió un crecimiento asombroso, de 200%, con lo cual la producción se triplicó. En cambio, entre 1991 y 2000 el crecimiento acumulado de esa industria fue de sólo 20,7%.

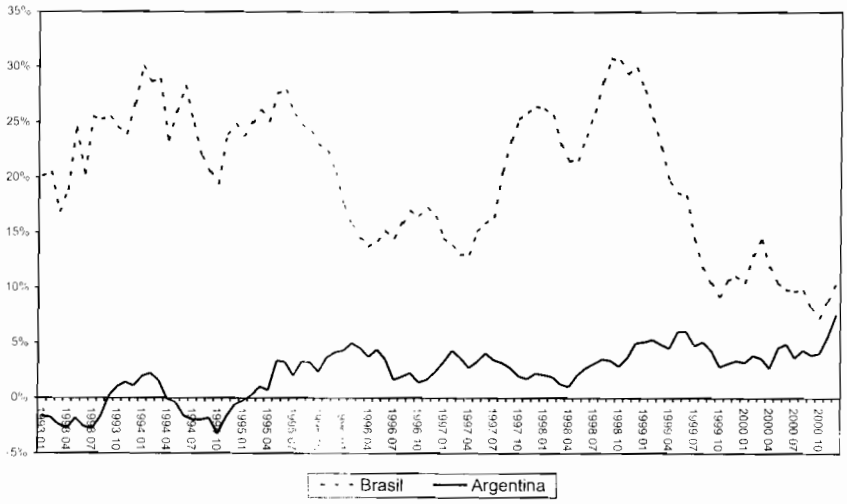
Este extraordinario contraste puede apreciarse desde diferentes ángulos. Sin embargo, es imperativo tener en cuenta que durante la segunda nivelación, y casi sin interrupciones, la economía se vio sumamente restringida por las políticas públicas: en situaciones que no eran verdaderamente críticas, a través de intereses medios bastante altos (gráfico 11.1); y en situaciones de emergencia, mediante máximos increíblemente altos de las tasas de interés real. En este sentido, se puede afirmar que, mientras en la primera experiencia se aplicaron políticas de crecimiento muy activas, en la segunda la política fue mucho más allá de priorizar los ajustes macroeconómicos: de manera sistemática, aunque con una implementación irregular, de hecho casi se impidió la expansión de la economía.

Esto significa que la apertura de la economía, además de ir acompañada de años de apreciación cambiaria que amplificaba la presión competitiva ejercida por las importaciones, se produjo en un entorno macroeconómico hostil. De no ser porque en diversos sectores existía la posibilidad de bajar sensiblemente los costos y precios (y aprovechar así la expansión de los respectivos mercados), para las empresas éste hubiera sido un cuadro difícil de enfrentar.

No obstante lo recién señalado, conviene agregar que, cada vez que las condiciones macroeconómicas lo permitieron, la industria reveló un ímpetu expansionista considerable. Es decir, el desempeño medio de la industria en su conjunto fue mediocre pese a su capacidad de responder con vigor al surgimiento de oportunidades.

Con lo anterior queda claro, en suma, que a la política de "pare y siga" centrada en la alta inflación, vigente desde el fracaso del Plan Cruzado (1986) hasta el lanzamiento del Plan Real (1994), siguió un enfoque de "pare y siga" de otra naturaleza. En el primer caso, la amenaza residía cada vez más en una posible transición hacia la hiperinflación; en el segundo, el factor que determinaba la falta de crecimiento sería, de manera cada vez más evidente, la posible insuficiencia del financiamiento externo. En otras palabras, el freno (la amenaza) había cambiado, de la hiperinflación a la insolvencia.

**Gráfico 11.1**
BRASIL: INTERESES REALES DE MUY CORTO PLAZO
(promedio móvil de siete meses anualizado)[a]




a/ Para Brasil, tasa de interés de un día para otro (*overnight*). Para Argentina, tasa de interés interbancario por plazos de hasta 15 días.

El actual régimen de "pare y siga", sin embargo, se ha ido alterando con el tiempo. En primer lugar, porque una vez detectada la vulnerabilidad, se tiende a incorporarla progresivamente a las expectativas, con lo cual el país pasa a ser percibido (y tratado) como miembro de un grupo de riesgo. En estas condiciones, el impulso expansivo queda limitado a arrancadas ("siga") que obedecen básicamente a la demanda, sobre todo de bienes de consumo durables, y son prontamente respondidas por la oferta. Nótese que la percepción de la vulnerabilidad por los agentes económicos significa que, frente a señales adversas, ellos mismos se encargan en forma autónoma de reducir gastos y detener la expansión. Hace poco, en el segundo y tercer trimestres de 2001, su conducta procíclica hizo caer la demanda adelante de la oferta, la que supuestamente debería haberse contenido con medidas anunciadas por el gobierno y asociadas a la escasez de energía eléctrica.

Por otro lado, y actuando en sentido contrario a lo recién expuesto, cabe señalar que en el último ciclo ascendente, breve pero intenso, la inversión en bienes de capital tanto de producción local como importados aumentó por primera vez más que el consumo de bienes durables. Seguramente unos y otros estaban siendo beneficiados por la reducción de intereses (gráfico 11.1), derivada sobre todo del régimen de cambio flexible recién establecido. Sin embargo, no hay señales de que la reducción (que

ya se ha revertido parcialmente) haya bastado para generar las fuertes inversiones necesarias en aquellos sectores en que la modernización de las plantas con la incorporación de nuevos insumos y equipamientos poco altera la capacidad instalada.

Señalaremos, para concluir estos breves comentarios, que contrariamente a la segunda nivelación, que fue acompañada por una acentuada inestabilidad, la primera exhibió una trayectoria relativamente estable de expansión[12]. Esto introduce un contraste más entre las convicciones de los proponentes de las grandes reformas y los resultados obtenidos.

## 4. BREVE REFLEXIÓN FINAL

Volviendo a las empresas y a su adaptación al nuevo entorno macroeconómico, diremos que el mercado interno brasileño se asemeja ahora –en exigencias de los demandantes– al mercado internacional. Esto, sin embargo, no significa que las empresas instaladas en Brasil, locales o transnacionales, se hayan acercado en términos de estructura y comportamiento a sus pares de otros países. Examinemos este asunto más de cerca.

Al modernizar intensamente los procesos, los productos y la comercialización, bajo la presión de la apertura y de la llegada en masa de nuevas empresas al país[13], las filiales de empresas transnacionales reproducen en el contexto local sólo unas pocas facetas de su estructura empresarial. De hecho, con frecuencia sólo instalan localmente una de sus muchas plantas o unidades productivas.

Por otro lado, y paradójicamente, las propias empresas locales, al privilegiar inequívocamente las funciones operacionales, asumen estructuras parecidas a las de las filiales, salvo que obviamente la dirección se encuentra en el país. Es decir, la apertura hizo que las empresas locales lograsen colocar en el mercado local, a precios competitivos y de la manera más rápida posible, productos similares a los importados. Para ello tienen que revisar, en primer lugar, su forma de producir. Sin embargo, esto equivale a decir que no necesitan implantar o desarrollar funciones empresariales superiores como las de investigación y desarrollo, diseño, o creación/gestión de marcas.

Una importante implicación de lo recién expuesto, considerando sobre todo las empresas de propiedad nacional, es que ellas no tuvieron necesidad de absorber altas dosis de financiamiento. En tales condiciones no es de extrañar que su comporta-

12. La única oscilación fuerte del ritmo de crecimiento del producto industrial brasileño en el largo período correspondiente a la primera actualización (la clásica) se dio al pasar del Plan de Metas (cuyos efectos se hicieron sentir hasta 1961 y aseguraron un crecimiento de la industria superior a 10% al año), al período de crisis y ajuste macroeconómico (1963 a 1965) en que el crecimiento medio de la industria fue igual a cero.

13. Se considera que ya están en Brasil 430 de las 500 mayores empresas transnacionales.

miento se haya revelado muy resistente (poco elástico) a los vaivenes de las tasas de interés. Por la misma razón, tampoco debe sorprender que las empresas se hayan mostrado capaces de soportar un régimen de "pare y siga" de extrema virulencia, sin abandonar la senda de la segunda nivelación.

Para poder apuntar a otra implicación, cuya importancia difícilmente podría exagerarse, tenemos que adoptar una perspectiva más amplia.

La inestabilidad que actualmente exhibe la economía brasileña se explica parcialmente por la inestabilidad cada vez mayor de la economía globalizada. Sin embargo, también influyen en ella factores locales, de los cuales por lo menos uno está intrínsecamente asociado a características del segundo *catch-up* recién señalado.

Como ya se indicó, los productos con los cuales las empresas instaladas en Brasil se aseguraron un espacio en el mercado local son considerados maduros en los centros industrializados: vale decir, sus mercados en esos centros están ya, en mayor o menor medida, saturados. Esto significa que si bien en el ámbito local la producción a costos competitivos habilitaba a las empresas para disputar mercados (aún relativamente insatisfechos), en el mercado externo el panorama era otro. Como allí llegaban atrasadas, las empresas tenían que "comprar" mercados mediante una competencia feroz. La alternativa hubiera sido conquistar mercados con herramientas competitivas superiores, asociadas a funciones que no dominaban.

En última instancia, avanzar exportando sería ingresar a otra trayectoria; sería aprender a crecer en otro ambiente, desarrollando y empleando otros recursos. Sin embargo, no era ésa la lucha en que las empresas se habían empeñado. Si lo hubiera sido, por lo demás, sus objetivos habrían tenido que ir mucho más allá de la excelencia fabril; pero para eso no disponían de tiempo ni de recursos. De manera que las diferentes condiciones en que se encontraban los mercados interno y externo imponían diferencias de perfil y de estrategia.

Sabemos, por otro lado, que el salto de las importaciones fue un recurso improvisado para mejorar rápidamente la competitividad. Dicho esto, cabe señalar que, en caso de que el real se desvalorizara, las presiones consiguientes sobre los costos aconsejarían a las empresas cultivar o incluso reconstituir las cadenas locales de proveedores. Sin embargo, preservada la apreciación del real entre 1994 y enero de 1999, importar seguía siendo un potente mecanismo para comprimir costos.

Debido a la dificultad de exportar, sumada a los escasos estímulos para sustituir importaciones, las cuentas externas del país se desequilibraron cada vez más, provocando una seria distorsión: el dólar obtenido por las empresas en el mercado externo (o ahorrado mediante la sustitución de las importaciones) pasaba a valer, para la economía en general, mucho más que para la empresa en particular. Según lo informado por muchas empresas ya en 1997 su descontento inicial en la disputa por el mercado local había sido superado, pero la posición del país se iba tornando cada vez más vulnerable.

Es contra este telón de fondo que debe mirarse la desvalorización del real de enero de 1999. Con todo, por las razones anteriormente señaladas, es fundamental tener presente que ella corrige precios, pero no cambia la naturaleza del ajuste ya hecho. Como declaró recientemente un industrial del área de la electrónica, Brasil no produce los bienes que ellos quieren comprar. Lo que equivale a decir que, con los productos de que dispone, la solución es comprar mercados con precios expoliatorios –lo que, además, se vería posibilitado por la desvalorización adicional del real ocurrida a partir de abril de 2001.

Lo expuesto se presta para la formulación de un problema cuya importancia tenderá a crecer en adelante.

Si la rápida y sustancial baja relativa de los precios de los productos industriales (que se registró en el segundo *catch-up* pero no así en el primero) reflejara únicamente una adaptación a los precios impuestos por la apertura, su significación seguiría siendo bastante limitada. Otro alcance tendría si de allí partiese, en las empresas locales, el desarrollo de nuevos instrumentos para competir que permitieran, además de reducir costos repetidamente, disputar mercados mediante el diseño, las marcas y otros mecanismos. En este caso las empresas no sólo se estarían adaptando a los precios y a la modernidad de los productos impuestos por la apertura, sino que se estarían preparando para afirmarse en un entorno caracterizado por un régimen de competencia sin precedentes en la economía brasileña. Estarían también dejando atrás una larga era de casi nula interacción con los mercados, y a la vez aprestándose para ingresar a otra de mercados segmentados, recreados o, a lo más, creados por las empresas. Pero esto supone ir más allá de la segunda actualización, y ayuda a concebir la necesidad de un último gran salto (que deben dar las empresas establecidas en Brasil), si se pretende lograr efectivamente un crecimiento sustentado[14].

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amsden, A. (2001), *The Rise of "the Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Nueva York, Oxford University Press, septiembre.

Carvalho, P. (2000), "As causas do aumento da produtividade da indústria brasileira nos anos 90", tesis de grado, Río de Janeiro, Instituto de Economía, Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ).

Carvalho, R. y R. Bernardes (1998), "Cambiando con la economía: la dinámica de empresas líderes en Brasil", en W. Peres (comp.), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.

Cassiolato, J. y H. Lastres (coords.) (2000), "Arranjos & sistemas produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico", *International Seminar*, vol. 2, Río de Janeiro.

14. En Castro y Proença (2001) se describe este último paso (la modernización estratégica).

Castro, A. B. (2001), "A reestruturação da indústria brasileira nos anos 90. Uma reinterpretação", *Revista de Economía Política*, vol. 3, julio-septiembre.

_____ (1993), "Renegade development: Rise and demise of state-led development in Brazil", en W. Smith, C. Acuña y E. Gamarra (comps.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America*, Miami, Florida, North-South Center Press.

Castro, A.B. y A. Proença (2001), "Novas estratégias industriais: sobrevida ou inflexão?", en J.P. Velloso y José Olympio (comps.), *Como vão o desenvolvimento e a democracia no Brasil?*, Río de Janeiro, XIII Forum Nacional.

Coutinho, L. y J.C. Ferraz (coords.) (1994), *Estudo da competitividade da indústria brasileira*, Campinas, Universidad Estadual de Campinas (Unicamp).

*Estado de São Paulo* (2001), "Exportação e estratégia contra a alta del dólar", 14 de octubre.

Gerschenkron, A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*, Harvard, Harvard University Press.

Hiquino, T. y A. Amsden (1994), "Staying behind, stumbling back, sneaking up, soaring ahead: Backwardness in historical perspective", en W. Baumol, R. Nelson y E. Wolf (comps.), *Convergence of Productivity*, Oxford, Oxford University Press.

Humphrey, J. y M. Salerno (2000), "Globalisation and assembler supplier relations: Brazil and India", en J. Humphrey, L. Lecler y M. Salerno, *Global Strategies and Local Realities*, Londres, MacMillan Press Ltd.

IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (1999), *Pesquisa industrial anual - empresas*, Río de Janeiro.

Katz, J. (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica/Cepal.

Lal, Sanjaya (2000), *Políticas de ciencia, tecnología e innovación en el Sudeste asiático: lecciones para la Argentina*, documento presentado en el Seminario Internacional "Políticas para Fortalecer el Sistema Nacional de Innovación", Buenos Aires.

McKinsey & Company (1998), *Productivity: The Key to an Accelerated Path for Brazil*, McKinsey Global Institute, marzo.

Mesquita, M. (1999), "A indústria brasileira nos anos 90. O que já se pode dizer?", en F. Giambiagi y M. Moreira, *A economia brasileira nos anos 90*, Río de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (Bndes).

Penrose, E. (1959), *The Theory of the Growth of the Firm*, Oxford, Oxford University Press.

Shapiro, H. (1994), *Engines of Growth: The State and Transnational Auto Companies in Brazil*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.

# Cuarta Parte
# Desarrollo social

# 12. Las políticas sociales en América Latina

*Germán Rama**

## Introducción

Como es obvio, en ninguna parte del mundo las políticas sociales emergieron con un carácter comprensivo de todas las situaciones en que se requiere de protección de la vida humana y, fundamentalmente, de la protección social, en los momentos y situaciones cruciales de la existencia, como son el nacimiento, la infancia, el embarazo y la reproducción, la alimentación, la salud, el empleo, la vivienda y la condición de vejez.

Sin embargo, lo que define las políticas sociales es el objetivo de la universalidad. La noción fundamental es que los seres humanos, por el hecho de ser tales, tienen derechos similares en lo que se refiere a la existencia y la calidad de ésta, con independencia de sus restantes atributos, tales como el sexo, el color de piel, la lengua, la cultura a la que se pertenece, y el poder económico y social.

La noción de derechos humanos comienza a expresarse con la Revolución Francesa, que destruye el principio aristocrático en la sociedad y lo sustituye por la noción de igualdad, pero que instaura, en nombre del colectivo denominado "pueblo", el derecho del estado revolucionario a disponer de las vidas de las personas (Furet, 1978).

Inversamente, en la tradición norteamericana se establece el valor del individuo frente al poder del Estado, con claras manifestaciones tendentes a controlar el poder y sus exigencias, que iban desde la imposición de una religión hasta el derecho de eliminar a las personas.

Las nociones predominantes fueron más políticas que sociales, y durante el largo período de las revoluciones, desde fines del siglo XVIII hasta la primera mitad del siglo XIX, se manifestaron en el otorgamiento de garantías políticas y civiles, pero no sociales. En la historia de los países europeos emergieron primero los derechos civiles –como es el caso de Inglaterra con la Revolución Gloriosa (1688)–, luego los

---

* Sociólogo, actualmente consultor en Educación en el BID, ex director de la División de Desarrollo Social de la Cepal, y de la Oficina en Montevideo de la Cepal.

derechos políticos, en un prolongado proceso de marchas y contramarchas a lo largo del siglo XIX, y por último, en el siglo XX, se inicia, en forma tímida, el reconocimiento de los derechos sociales –en primer término en la Alemania de Bismarck y, luego, con las luchas sociales que llevan a la creación del gobierno del Frente Popular en Francia– para recientemente afirmarse como derechos colectivos y universales a partir de la terrible experiencia de la Segunda Guerra Mundial. A su vez, en Estados Unidos, luego de la no menos terrible experiencia de la crisis social de los años treinta, el gobierno de Franklin D. Roosevelt crea una amplio programa de políticas sociales, desde la generación de empleo con la construcción de vastas obras estatales hasta la generalización de la educación secundaria pública, pasando por la creación del Sistema de Seguridad Social (Schlesinger, 1988; Freidel, 1990).

La primera mitad del siglo XX fue un período en el que los países occidentales y la recientemente creada Unión Soviética cometieron las mayores violaciones de los derechos humanos, los cuales aún no habían comenzado a existir en vastas regiones del mundo, como el África, el Asia y América Latina. Las cámaras de gas y el *gulag* son las expresiones de la violencia aplicada a la destrucción de los seres humanos que, en nombre de la ideología, marcaron la historia europea hasta mediados del siglo XX.

Es en ese marco donde las recientemente creadas Naciones Unidas van a establecer una nueva filosofía sobre los derechos humanos y ciudadanos, mediante ese magno texto que es la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Lo sorprendente de la *Declaración* es que haya sido adoptada a pocos años del Holocausto, y lo previsible en ella fue que no incluyera la obligación de los Estados de hacer efectivos los derechos sociales, como la salud, la alimentación y la vivienda (*The Economist*, 2001). Vastas porciones de la humanidad vivían en la esclavitud, la población femenina padecía el relegamiento y la exclusión de derechos, y la mayor parte de la población mundial carecía de garantías en cuanto al derecho a la vida y a la libertad.

El desarrollo de las políticas sociales se produce luego del reconocimiento de los derechos humanos, y para que esto ocurra es indispensable que quien tiene poder político, social y económico acepte que el otro ser humano, que carece de ellos, tiene derechos a ciertas condiciones de la existencia que sólo pueden establecerse si los grupos que cuentan con poder político y económico aceptan el derecho de los subordinados y están dispuestos a admitir un sacrificio en sus ingresos y en su poder social para hacer efectivo ese derecho.

## 1. POBLADORES, ESCLAVOS Y ESTAMENTOS SOCIALES

La región estaba poblada por distintas sociedades indígenas en desiguales estadios de desarrollo, que fueron parcialmente exterminadas tanto en guerras como a causa de la explotación despiadada por parte de los colonizadores. A esa población originaria se le agregaron los esclavos traídos desde el África para sustituir la mano de

obra indígena allí donde ésta había desaparecido (caso del Caribe), o para hacer viables las plantaciones, mientras que en las zonas de fuerte poblamiento indígena, como México y la región andina, se creó la hacienda como modelo de dominación. Ésta tenía, en su interior, un prototipo de relaciones precapitalistas, mientras que, al igual que la plantación, funcionaba como una unidad productora en el sistema capitalista internacional.

La independencia no cambió, en lo fundamental, relaciones sociales segmentadas y autoritarias fundadas en la diferenciación racial. Hasta 1888, continúa vigente la esclavitud en Brasil, y en México, prácticamente hasta la revolución campesina de 1910, las relaciones de los amos no son con asalariados, sino con sirvientes. Estas relaciones tan brutales estuvieron en la base de la Revolución Mexicana, que fue un alzamiento de los campesinos contra la arbitrariedad social.

A lo anterior se sumaron las "importaciones" de mano de obra semiesclava, como fue la de chinos para trabajar en las islas del guano en Perú, o la de japoneses para las fincas cafetaleras del Estado de São Paulo.

No toda la región tuvo este carácter. En el Río de la Plata, donde el colonizador encontró sólo a unos millares de indígenas que apenas entraban en la etapa neolítica, o en Costa Rica, territorio prácticamente vacío que fue colonizado por campesinos de origen europeo, hubo que fomentar migraciones desde Europa, remunerar en forma considerable la mano de obra y reconocerle derechos sociales y políticos.

La relación virtuosa entre abundancia de tierras, población escasa y no sujeta a servidumbre y crecimiento económico fundado en la producción de cueros y lanas o de café, van a ser las bases de las democracias rioplatenses y costarricense. Sobre esas bases se desarrollará un largo proceso político[1].

La heterogeneidad racial y las pautas culturales no solamente diferenciaban a cada uno de los grupos sociales, sino que constituían poderosas barreras entre ellos. La relación de poder y explotación social configuraba una larga escala que iba desde el europeo colonialista al criollo y, luego de ellos, a las distintas categorías de negros e indígenas que fueron cuidadosamente codificadas no sólo durante la Colonia, sino que se mantuvieron vigentes durante todo el siglo XIX y en algunos países, como los andinos, pervivieron hasta por lo menos la mitad del siglo XX.

Esta composición racial marcó las líneas divisorias hasta nuestros días. En todas las sociedades latinoamericanas, detrás de la exclusión de derechos sociales se pueden encontrar los atributos de raza, color y lengua (Rama, 1987, 1988 y 1994).

La sobreoferta de fuerza de trabajo que caracterizó y sigue caracterizando la historia y el presente de la región fue un factor determinante en la no emergencia de

1. *Véanse*, al respecto, Canessa de Sanguinetti (2000), Guzmán y Herbert (1972), González Casanova (1965), Davis (1999 y 2001), y Freyre (1933).

políticas sociales de protección del trabajo. El exceso de trabajadores para los requerimientos económicos del sistema productivo degradó el valor del trabajo y cuando las economías tuvieron procesos de expansión, los gobiernos latinoamericanos sistemáticamente iniciaron guerras contra poblaciones indígenas que habían permanecido ajenas al dominio español, lo que tuvo como resultado la incorporación de una abundante mano de obra pauperizada. El caso por excelencia es el de la Guerra de la Araucanía en Chile, en 1870.

Salvo algunas excepciones, el mundo latinoamericano tuvo una base poblacional rural y las relaciones de trabajo, hasta muy avanzado el siglo XX, estuvieron estigmatizadas por la exclusión indígena o por las reminiscencias del sistema esclavista.

A pesar de lo anterior, a fines del siglo XX y comienzos del actual, para muchos observadores el fenómeno social más destacado y sorprendente es el del renacer de las identidades indígenas o, más bien, la expresión pública de una identidad que nunca desapareció. No es sólo la guerrilla de Chiapas, ni la demanda de independencia de los indígenas misquitos, sino que en todo este proceso emergen identidades indígenas donde se suponía que la población originaria estaba perfectamente integrada.

## 2. CIUDADES Y CRISIS SOCIAL

A partir de 1950 se produce una revolución demográfica. Caen abruptamente las tasas de mortalidad –porque los conocimientos científicos permiten abatirlas en su etapa de mortalidad masiva a un costo por persona extremadamente bajo–, mientras que las tasas de natalidad se mantienen en su razón histórica hasta los años ochenta en los países donde más tempranamente cambia el patrón reproductivo. La conjunción de altas tasas de crecimiento poblacional y migración rural-urbana va a promover un estallido de las ciudades en toda la región. Durante el período 1970-1975, la población urbana crece a una tasa anual de 3,9%, y la de 20 a 24 años de edad a razón de 5,3%. Estas tasas siguen siendo extremadamente altas una década más tarde, cuando se registran valores de 3,0% y 3,8%, respectivamente. Hace poco a comienzos del siglo XXII el "estallido urbano" comienza a disminuir. Para el presente quinquenio las proyecciones del Celade prevén un crecimiento de 1,9% de la población urbana y de 0,9% del grupo de 15 a 19 años de edad.

Las ciudades se transformaron en el espacio de la marginalidad urbana o de las poblaciones de invasión. Ciudades como Lima, Bogotá, México y Caracas tuvieron en las décadas de 1970 y 1980 más volúmenes de población marginal o en asentamientos que población integrada y con servicios de agua potable, saneamiento, luz y otros.

La elevada tasa de crecimiento de la población urbana hizo muy difícil la creación de políticas universales de protección social, pero a pesar de ello fue en el campo de la educación donde se instauraron políticas más cercanas al criterio de

derechos sociales. Poco se logró en materia de sistemas nacionales de salud y menos exitosos aún fueron los intentos de establecer políticas de generación de empleo y de protección social para los trabajadores y la población de edad avanzada. La producción agrícola siempre pudo disponer de un exceso de población, una especie de reserva a la que se apelaba, y a la que aún se recurre en algunos países, en tiempo de cosecha o de trabajos agrarios que requieren uso intensivo de mano de obra. En la medida en que se introducen nuevas tecnologías productivas, el sector laboral redundante se incrementa más y más. Algunos de estos cambios son de muy larga data, como el alambrado de los campos a partir de 1870 y la eliminación de los vastos conjuntos de troperos necesarios para "recoger" diariamente el ganado hacia sitios centrales de las estancias. Los primeros "pueblos de ratas", o asentamientos de población rural "sobrante" de Uruguay se iniciaron en dicho período. Otras tecnologías reductoras del uso de mano de obra fueron aplicándose por más de un siglo en la producción de granos. La Argentina, siguiendo los pasos de Estados Unidos, fue temprana fabricante de maquinaria agrícola, y en la Pampa Húmeda se fue reduciendo la mano de obra necesaria para plantaciones y cosechas a todo lo largo del siglo XX, mientras que el producto agrario se multiplicaba. Con la caña de azúcar en Brasil, Colombia, Cuba y otros países se fue cumpliendo el mismo ciclo en la segunda mitad del siglo XX. Tal vez una de las pocas excepciones a este proceso sea el café, que sigue demandando importantes contingentes de mano de obra, al igual que las nuevas producciones agrícolas de plantas decorativas y flores.

En algunos países, a la población rural le quedó la alternativa de trasladarse hacia territorios aún no explotados –como fue el caso del pie de monte amazónico en los países andinos–, en tanto que el grueso de ella emigraba hacia las ciudades. En éstas, las oportunidades ocupacionales para las personas de edad adulta fueron muy escasas, y bastantes restringidas para los jóvenes. Basta comparar los años promedio de educación de las ocupaciones rurales con los requeridos por las ocupaciones urbanas, según las informaciones obtenidas de censos y encuestas de hogares de los años sesenta en adelante. La diferencia era tan considerable que el tránsito de una a otra área sólo fue posible por la vía de la incorporación al sistema informal de empleo y en ocupaciones de mínima calificación.

El Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (Prealc), en una larga serie de estudios y monografías, demostró la magnitud y las características de la informalidad urbana. Se trataba de autoempleo, en ocupaciones no calificadas y precarias, excluidas de todo sistema de protección social, que generaban ingresos inestables y extremadamente bajos: las mujeres se concentraban en el servicio doméstico y los hombres en el comercio callejero o en la construcción.

La economía tenía que crecer a una tasa muy elevada para que los ocupados en el sector formal consumieran servicios o bienes producidos por los informales y generaran un sistema de pasaje de la informalidad a la formalidad.

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, en los países de la región con más dinámico crecimiento económico, mayor peso de la población urbana, procesos de industrialización avanzados y organizaciones político-partidarias y sindicales que promovían el mejoramiento de las condiciones sociales de la población trabajadora, se va estableciendo un conjunto de políticas sociales que no dan la misma prioridad a determinados problemas y tienen muy desigual grado de cobertura social. Pero el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones que se había iniciado a partir de la crisis de 1930 y el incremento de la población urbana fueron bases suficientes para el desarrollo de importantes políticas sociales, aunque en muy pocos casos éstas tuvieron el grado de universalidad y de equidad que caracterizaron las políticas sociales surgidas en Europa occidental en el mismo período.

Algunas políticas tuvieron carácter universal, como fueron las que impulsaron la educación primaria y, luego, la secundaria. La tasa de crecimiento de la matrícula en ambos niveles fue espectacular y las demandas de la población llegaron a los sistemas políticos por muy variados conductos. No hay que olvidar que a partir del término de la Segunda Guerra Mundial comienzan a declinar las dictaduras que emergieron con la crisis de 1930. Sin embargo, el carácter general de la educación no incluyó que ésta tuviera una mínima calidad para todos los niños y adolescentes. Otras políticas fueron promovidas en el marco de una virtual alianza entre dirigentes populistas en los gobiernos y sindicatos surgidos con la industrialización. Estos dos sectores se articularon a través de los partidos políticos que lideraron este proceso social, como el peronismo en la Argentina, el getulismo en Brasil, o el PRI en México. El carácter fuertemente partidista de la gestión pública influyó en que políticas sobre jubilaciones, protección de los desocupados o sistemas de salud para los trabajadores, entre otras, tuvieran un carácter no universalista y que incluso protegieran primero al hombre adulto y no a la mujer embarazada y a los niños.

Al revisar la legislación social de distintos países durante el período 1945-1955 resulta evidente que se adoptan leyes para cada grupo particular, en función de la fuerza social, sindical o política que dichos agrupamientos laborales poseen. Esto explica el hecho de que si bien hubo un importante avance social, no sólo no se logró reducir la pobreza, sino que la sociedad quedó estructurada en nuevos compartimentos. En la parte alta, junto a la antigua oligarquía, figuraban los propulsores de un capitalismo moderno; luego, al lado de la clase media de pequeños propietarios o empresarios emergió una clase media asalariada de profesionales, técnicos y funcionarios de ciertos organismos públicos –generalmente financieros– o de bancos. Por su parte, la antigua clase baja se escindió en dos niveles muy diferentes. El superior quedó constituido por la categoría obrero-industrial y los pequeños empleados administrativos y de servicios del Estado. El estamento inferior siguió estando integrado por los campesinos y, ahora, por una nueva masa social: la de los marginales urbanos.

En los albores de los años ochenta, las tendencias parecían relativamente favorables, en la medida en que la tasa de crecimiento económico era elevada y el flujo de emigración rural-urbana tendía a decrecer, fundamentalmente por las reducciones que ya había experimentado la población rural en su conjunto. Muchos de los años de las últimas dos décadas han aportado crecimientos económicos negativos y acumulación de generaciones que no pudieron ingresar al mercado de trabajo formal. En la región, una de las principales novedades es que ahora el segmento joven de los informales tiene cierto grado de desarrollo educativo –adquirido en las ciudades–, pero sigue estando bloqueado en cuanto al acceso a la ocupación formal, que a su vez ha desplazado los umbrales educativos para la incorporación de nuevos trabajadores a la secundaria avanzada y, en algunos países, a la adquisición de más de 11 o 12 años de educación formal, como lo ha venido haciendo presente la Cepal (2000a). Habría que distinguir, sin embargo, la rentabilidad de la educación según la edad y establecer una calificación de las líneas de pobreza según la magnitud de la proporción de pobres en cada sociedad.

## 3. La experiencia europea

Si se observa el mundo desarrollado, se hace evidente que los países que hoy forman la Unión Europea son también aquellos que tienen mejores indicadores en cuanto a distribución del ingreso, protección de la mujer embarazada, políticas de atención maternal y preescolar, calidad de la educación pública en los niveles primario y medio, sistemas nacionales de salud, políticas de protección para la mano de obra desocupada, y de seguros sociales para la tercera edad. La construcción de ese conjunto de políticas fue un proceso que adquirió significado con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, pero sería erróneo suponer que emergieron y se consolidaron en forma espontánea.

Las luchas por lograr participación en la democracia, en el ingreso y en la orientación de las políticas sociales ocupan un largo período de la historia de Europa occidental. Basta señalar que en Francia se inició el ciclo con la Revolución Francesa, que luego vino la experiencia napoleónica, que en 1830 hubo una nueva revolución contra el régimen monárquico restablecido, que en 1848 tuvo lugar la última de las revoluciones en que la burguesía y el proletariado actuaron conjuntamente, y que en 1870 se asistió al epílogo revolucionario, con el sacrificio estéril de la Comuna de París. Historias similares se pueden trazar en relación con el movimiento Cartista en Inglaterra y los orígenes de un partido Laborista que, a comienzos del siglo XX, era un partido de proletarios e intelectuales, virtualmente comandado por los sindicatos.

El enfrentamiento social entre las dos grandes guerras tuvo tal magnitud que de él emergieron la Unión Soviética y un modelo alternativo de sociedad. En Alemania naufragó la Revolución Espartakista, pero no así la ultrarreacción totalitaria. El na-

zismo alemán comienza llenando los campos de concentración con sindicalistas y militantes socialistas y el fascismo italiano extermina las bases campesinas y proletarias del socialismo, en tanto que la Guerra Civil española cobra más de un millón de vidas e internacionaliza el enfrentamiento entre comunismo y capitalismo. Las luchas sociales se transformaron en guerras de exterminio y la locura nacionalista definió como enemigo al pueblo judío, al que llevó al Holocausto.

Con el triunfo de las democracias sobre el nazi-fascismo, los sectores de la burguesía de pensamiento y acción antidemocráticos, que en su rechazo al ascenso de las clases sociales inferiores se aliaron al nazismo, al fascismo o al franquismo, fueron físicamente relegados del espacio del poder. En Alemania cayeron con la destrucción militar total del Tercer Reich; en Francia, por colaboracionistas, perdieron sus empresas y fueron excluidos de las posiciones sociales prominentes; en los países de Europa del Este fueron arrasados por la ocupación militar rusa; y así sucesivamente.

Por su parte, los sectores autoritarios del comunismo europeo fueron siendo relegados del poder a medida que se establecía el conflicto internacional democracia-comunismo y que el *gulag* y el autoritarismo de la Unión Soviética eran divulgados en Europa. Los sectores duros de la izquierda fueron perdiendo adhesión a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y, en algunos casos, los viejos partidos comunistas, como el italiano, se transformaron hasta tal punto que poco quedó que tuviera que ver con sus orígenes.

Simultáneamente, los grupos exponentes del conflicto social absoluto perdieron poder y fueron suplantados en la conducción de los Estados por líderes que se propusieron lograr tanto la integración europea como una forma de poner fin al largo ciclo de guerras nacionales, como la integración social interna progresiva, a través de políticas de protección social. Se inicia así una sistemática política de integración social, que va a reconocer en el ciudadano no sólo al legítimo portador del voto, sino al individuo con derechos de ser protegido, él y su familia, en su bienestar social. Los laboristas en Inglaterra establecen la medicina socializada, y los gaullistas, en Francia, un sistema nacional de salud muy similar. Los franceses dedican más atención a la educación y a la atención de tanto niño huérfano con la creación de guarderías infantiles (*crèches*), escuelas maternales y escuelas primarias de tiempo completo. Con esta misma orientación va a actuar el gobierno de Adenauer en Alemania, reinventando las políticas bismarckianas de integración nacional con claros contenidos de equidad socialista. Era necesario mostrar a los países comunistas que se podía lograr la equidad sin el autoritarismo. Por su parte, los países escandinavos, en los que a comienzos del siglo XX se habían producido grandes confrontaciones sociales entre propietarios de la tierra y las industrias y trabajadores, habían ya creado un importante sistema de protección social que funcionaba en el marco de economías abiertas, con políticas democráticas de acuerdo social. Por eso, cuando sufrieron la

ocupación nazi, reafirmaron ante ella las instancias de solidaridad entre los distintos grupos sociales, incluyendo la protección de los judíos nacionales.

En todos los casos, los procesos de cooperación sustituyeron los conflictos, y el aumento de la productividad resultó ser la clave para hacer funcionar la equidad social en el marco del capitalismo competitivo. Cabe recordar que las dos últimas décadas del siglo XX fueron difíciles para la Europa comunitaria, porque se mantuvo la protección social a pesar de las altas tasas de desocupación originadas por la reconversión de la economía. Sin embargo, el procedimiento tuvo como resultado la reafirmación de las tendencias en pro de la equidad y la integración europea, presididas ambas por las formas democráticas de gobierno y el respeto de los derechos humanos.

Debe agregarse que en Europa, en la segunda mitad del siglo XX, las tasas de natalidad disminuyeron en forma constante, hasta tal punto que en algunos de los países integrantes la tasa de reproducción es hoy tan baja que no alcanza para sustituir a la población activa.

En resumen, la historia social es muy compleja, pero en el devenir de Europa algunos fenómenos han tenido una importancia crucial en el surgimiento de políticas de equidad. El primero ha sido la disminución constante de la presión demográfica sobre el mercado del empleo. El segundo, la memoria de la destrucción humana a la que llevó el conflicto por la participación en el ingreso y en el poder. El tercero, la capacidad para mantener sistemas democráticos fundados en un nuevo concepto de ciudadanía, y para no aceptar, en ningún caso, la seducción autoritaria. Finalmente, el cuarto radica en la superación del conflicto capital-trabajo con una apuesta tecnológica que permite acumular capital y distribuir los beneficios de los avances en materia de competitividad internacional[2].

## 4. LAS TRANSFORMACIONES EN AMÉRICA LATINA QUE POSIBILITAN UNA POLÍTICA DE EQUIDAD SOCIAL

A comienzos del siglo XXI, la situación social de la región se puede observar a la luz de las graves dificultades que se originaron en la "década perdida" de 1980 y en el inestable crecimiento económico de los años noventa, las cuales han configurado un marco económico extraordinariamente restrictivo para América Latina y el Caribe, o a partir de los rasgos económicos de la nueva globalización en que se enmarcan estos procesos. Pero la situación también puede ser evaluada a la luz de tendencias socia-

2. *Véanse*, al respecto, Blomström, Magnus y Meller (1991); Hirschman (1991); Institut de Recherches Économiques et Sociales (1983); Katzenstein (1985); Antoine Prost (1981) "L'École et la famille dans une société en mutation", *Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France*, tomo IV, Nouvelle Librairie de France, París.

les y políticas de largo plazo que, para quien suscribe este documento, pueden ser la base para la construcción de sociedades latinoamericanas más equitativas y democráticas, aunque su nivel de consumo no sea igual al de los países altamente desarrollados.

Las dimensiones más relevantes para concebir un nuevo escenario de relaciones entre las fuerzas sociales y políticas son las siguientes:

i. la disminución del crecimiento tanto de la población total como, específicamente, la de las ciudades;
ii. el incremento de los niveles educativos de la actual población joven;
iii. el mayor poder relativo de grupos raciales y sociales anteriormente excluidos;
iv. la pérdida de poder de los sectores extremos de la derecha y de la izquierda;
v. el afianzamiento de las prácticas democráticas y la emergencia de un nuevo tipo de liderazgo.

En esta perspectiva, la información más importante –que alimenta el optimismo y permite comenzar a concebir políticas de educación y de empleo para todos los jóvenes– se refiere a la reducción del crecimiento de la población. Desde 2000 en adelante, la población rural joven, entre 15 y 24 años de edad, registra tasas negativas de crecimiento anual, que en el presente quinquenio se ubican en –0,7% para el grupo de 15 a 19 años y en –0,2% para el de 20 a 24 años, estimándose que en el quinquenio 2020-2025 llegarán a –0,8% y –0,7%, respectivamente. En cuanto a los jóvenes urbanos, los promedios en el quinquenio actual son de 0,9% y 1,1%, y bajarán a 0,3% para ambos subgrupos de edad en el quinquenio 2020-2025. Luego de medio siglo de crecimiento poblacional a elevadísimas tasas, la admisión de los jóvenes en la sociedad podría ser posible. La cobertura y la calidad de la educación podrían mejorarse simultáneamente, y un razonable crecimiento económico aseguraría a la totalidad de los miembros de las nuevas generaciones una incorporación gradual al empleo.

Apoyando estas tendencias se presenta un fenómeno, el de la emigración internacional a los Estados Unidos, cuya magnitud no tiene precedentes en la historia de la región. Según el censo de dicho país, en el año 2000 había allí 35 millones de latinos, tres millones más que los proyectados, esto como consecuencia de la inmigración clandestina; las estimaciones permiten suponer que para mediados de siglo los "hispanos" en Estados Unidos serán noventa millones. El crecimiento demográfico de México y América Central se está volviendo más lento como consecuencia de esta corriente emigratoria, en tanto que las remesas familiares van cambiando la condición social de la población pobre de los países de origen.

La educación ha registrado una expansión sorprendente, a pesar de que durante las últimas dos décadas la situación económica ha ejercido efectos negativos sobre la disponibilidad de recursos públicos. Contrariamente a la idea que transmite el con-

cepto de "década perdida" acuñado por la Cepal, los ochenta fueron años de afirmación de un vigoroso período de desarrollo educativo iniciado en el decenio anterior. Algunos ejemplos nacionales ratifican esta afirmación. Si se consideran los grandes países de la región, se observan casos muy ilustrativos. Así, en México, los niños de edad preescolar matriculados eran unos 400.000 en 1970, cifra que en 1980 ascendió a un millón, en los años noventa a 2.700.000, para cinco años más tarde superar los 3.200.000. En materia de cobertura escolar, en la década de 1970 se habían agregado cinco millones de nuevos alumnos, para luego estabilizarse en torno de catorce millones, hecho en el que está influyendo el proceso de emigración internacional a los Estados Unidos, que reduce el volumen de nacimientos en el territorio nacional. En lo que respecta a educación secundaria –general y vocacional– del millón y medio de alumnos matriculados en 1970 se pasó a 4.700.000 en 1980, y a casi ocho millones en 1997.

El caso de Brasil es igualmente impactante. En materia de educación preprimaria, de una cobertura de 1.300.000 niños en 1980, se asciende a 5.700.000 en 1997, mientras que los matriculados en las escuelas primarias pasan de 22.600.000 a 35.800.000 entre 1980 y 1998. Por su parte, la educación secundaria en el mismo período se incrementa en cuatro millones de nuevos alumnos, para llegar a fines del siglo a casi siete millones de educandos.

Si en lugar de considerar estos grandes ejemplos se observa la evolución educativa en países centroamericanos aquejados por la pobreza y la violencia, como El Salvador y Guatemala, las comprobaciones no son menos impresionantes. En El Salvador se multiplica por tres la matrícula preprimaria entre 1980 y fines de siglo, mientras en Guatemala ésta se quintuplica y casi se duplica el número de alumnos de educación primaria, que en 1997 llegan a más de un millón y medio. En El Salvador, a pesar de la fuerte corriente de emigración internacional hacia los Estados Unidos, la matrícula secundaria se incrementa en 50% en las últimas dos décadas, y en Guatemala –que mantiene un vigoroso crecimiento poblacional– se registra un porcentaje de aumento aún mayor. Incluso en países de temprano desarrollo educativo, como Argentina y Uruguay, la matrícula en la educación inicial muestra duplicaciones a partir de 1980, y en Argentina también se ha doblado el número de estudiantes secundarios entre 1980 y 1995 (Unesco, 1999).

La tasa de asistencia a la educación de los jóvenes urbanos de 15 a 19 años de edad a fines de la década de 1990 comienza a ser impresionante. En 14 países donde se efectuaron encuestas de hogares, y cuyos datos fueron procesados por Díez de Medina (2001), la tasa de asistencia más baja es la de Honduras, con 49,5%; de los jóvenes urbanos de Argentina, Bolivia, Brasil y Ecuador, más de dos tercios figuran estudiando, mientras que Chile supera la serie, con una proporción de 75,3%.

La información está clasificada según el quintil de la distribución de ingreso en que se ubican los hogares de los jóvenes de 15 a 19 años de edad, y si bien, como es

obvio, existen diferencias muy perceptibles entre las tasas de participación del primero y quinto quintil, con la excepción de México, éstas no son considerables. Los valores más cercanos se dan en Costa Rica, con 70% de asistencia para los jóvenes de hogares del primer quintil frente a 80% para los del quinto quintil; en Chile las proporciones respectivas son de 69% y 86%, y en Brasil, de 62% y 79%. Las cifras registradas en algunos países permiten sospechar que el quintil más pobre de los hogares –el que presenta las más altas tasas de reproducción biológica– experimenta un reciente proceso de exclusión, en el marco de sociedades que tuvieron indicadores sociales bastante favorables, como las de Uruguay, Venezuela y Argentina. En el primero de estos países, la distancia es desusadamente elevada, ya que de los hogares del primer quintil asiste a la escuela un 45% de los jóvenes de 15 a 19 años de edad, en comparación con 84% del quinto quintil; Venezuela registra valores de 51% y 75%, respectivamente, y Argentina, de 59% y 86%.

Las cifras pueden ser observadas desde dos perspectivas; una centrada en la desigualdad de oportunidades, sobre la que la Cepal (2000b) viene insistiendo con razón, al destacar que pese a la expansión cuantitativa de la matrícula no se logran resultados educativos similares para los niños y jóvenes de los distintos estratos de ingreso. La otra, que es la que se intenta plantear en este texto, es que si bien las condiciones de equidad en el acceso a la educación distan de ser las socialmente deseables, se percibe un fenómeno nuevo, que es el de la incorporación masiva a la educación de los jóvenes de 15 a 19 años de edad, y también de los de 20 a 24 años.

Las tasas de asistencia escolar de los jóvenes de 15 a 19 años indican que hoy están siendo mayoritariamente socializados en los sistemas educativos. Las encuestas de hogares muestran que incluso entre los jóvenes urbanos de 20 a 24 años las tasas de asistencia superan el 30% en Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Panamá. Si se incorpora la dimensión del ingreso de los hogares, se aprecia que, sorprendentemente, asiste a un centro educativo uno de cada cinco de los jóvenes de 20 a 24 años que pertenecen a hogares ubicados en el primer quintil de la distribución del ingreso en Panamá, Ecuador y Brasil. Costa Rica también presenta una relación asombrosa: 45 de cada 100 jóvenes de hogares del primer quintil y 54 de cada 100 jóvenes del quinto quintil declaran asistir a un centro educativo.

Obviamente, el número de años de estudio o la asistencia escolar en un determinado punto de la vida de los jóvenes poco nos dicen sobre la calidad de la educación recibida. Dada la falta de universalismo de los sistemas educativos latinoamericanos, todo hace pensar que en términos de desarrollo intelectual y de oportunidad económica "los años de educación" tienen un valor muy diferente según se trate de centros educativos exclusivos de los socialmente privilegiados o de la masa pobre. Pero lo anterior no obsta para que las nuevas generaciones tengan oportunidades de desarrollar sus capacidades muy superiores a las de generaciones pasadas, y esto va a tener repercusiones no sólo en su calificación laboral, sino en su capacidad de participación política.

Entre quienes se han incorporado a la educación media, e incluso a la superior, ahora figuran miembros de las comunidades indígena y negra. Tal vez uno de los fenómenos más impactantes de la última década haya sido el despertar político de los grupos y etnias históricamente relegados. En los años noventa, por primera vez en la historia de América Latina, aparece una guerrilla que se ha autoidentificado con la población de origen indígena en Chiapas. El fenómeno removió antiguos mitos en la sociedad mexicana y comenzó así a implementarse un conjunto muy amplio de políticas sociales, culturales y educativas en favor de las poblaciones indígenas. En la América Latina actual, junto con el concepto de equidad, emergieron los de autonomía, de identidad y, en algunos casos, ya se habla de autodeterminación. Por este y otros caminos se está desarrollando un liderazgo autónomo de los grupos sociales que estuvieron marginados desde la época de la Colonia.

En las dos últimas décadas, en términos de democracia, no cabe hablar de tiempos perdidos. Se recupera la representación popular en el Cono Sur, Brasil y Bolivia, en tanto que la guerra civil en América Central es reemplazada por elecciones. En la historia del siglo XX no existió ningún otro período de tanta difusión del sistema democrático. Más aún, a pesar de la crisis económica, a pesar de las tasas de desocupación y a pesar de la inestabilidad de los mercados, no hubo ninguna fuerza que pusiera en tela de juicio el funcionamiento democrático. Los partidos políticos se organizan y el voto universal se introduce por primera vez en muchos países. Los analfabetos, que sólo habían votado en la elección municipal de 1973 en Chile, con la recuperación democrática reciben todos los derechos, y en Brasil la nueva Constitución da lugar a una fulgurante expansión del cuerpo electoral al incorporar, simultáneamente, a los jóvenes de 16 años o más y a los analfabetos de cualquier edad.

Los partidos políticos se organizan, se regulan con instituciones, se presentan al electorado con determinados programas, y líderes muy parecidos a los de los países desarrollados llegan a las primeras magistraturas. Dirigentes que dos décadas atrás eran perseguidos por las dictaduras, y que encarnaban el pasaje de la categoría de intelectuales o técnicos a la de políticos, son la expresión de una nueva generación de líderes en América Latina. Paralelamente, las restricciones económicas externas e internas impiden el cultivo de la demagogia o de los populismos. Esto no quiere decir que el electorado acepte estos razonamientos y, por el contrario, se bosqueja en el panorama político de la región una cierta tendencia hacia el populismo. Ni la democracia ni la racionalidad en el comportamiento político pueden ser consideradas como datos inmutables, pero si se proyecta una mirada de larga duración sobre medio siglo de política latinoamericana, no cabe duda de que se ha producido un progreso muy apreciable en el comportamiento político de las sociedades.

La democracia ha podido avanzar porque se modificaron condiciones externas que impedían su desarrollo. La Guerra Fría en el hemisferio norte fue "guerra caliente" en América Latina: revoluciones, golpes de estado e intervenciones militares,

entre otros, fueron algunos de sus jalones. En lugar de partidos y organizaciones comunitarias como actores privilegiados, figuraban las Fuerzas Armadas y la guerrilla como contendientes.

En algunos países se produjo no sólo la crisis de la ultraizquierda, sino también la crisis de la ultraderecha. En el caso de Argentina, la derrota militar en la Guerra de las Malvinas destruyó el poder que habían detentado las Fuerzas Armadas y los grupos oligárquicos durante medio siglo. En Chile, la magnitud del enfrentamiento interno, por una parte, y el crecimiento económico, por la otra, actuaron de consuno para redefinir el papel de los grupos políticos extremos, que se sometieron al juego democrático y sus reglas.

Los párrafos precedentes se refieren a las tendencias de largo plazo que se iniciaron a partir de los años ochenta. Como las sociedades eran más urbanas y más educadas, como los medios de comunicación de masas llegaban a todos los rincones del país, y como el Estado había perdido el carácter de "mago" capaz de hacer todas las transformaciones, las expectativas sociales cambiaron, en el sentido de aceptar y de creer que un cambio progresivo de las condiciones sociales era posible.

En este escenario se produce, a partir de 1995, un efecto inverso, al manifestarse movimientos sociales que expresan la fatiga colectiva ante la no creación de condiciones de crecimiento económico y de equidad social. El proceso en la región es muy contradictorio, como también son muy distintas las condiciones de desarrollo económico y social. Así, por ejemplo, Chile confirma su crecimiento económico junto con un destacable proceso de inclusión social que lleva adelante el gobierno socialista. México supera el sistema virtual de partido único, conoce la alternancia política y avanza hacia la integración económica con los Estados Unidos; Brasil registra en los años noventa una década de expansión necesaria y deseada de todas las políticas sociales –especialmente en materia de educación y salud–, pero si bien no logra destrabar un complejo sistema de endeudamiento internacional y nacional, ello no determina que la transición del gobierno de un partido social-democrático al de otro dirigido por un sindicalista obrero fuera acompañada de una reversión de las políticas económicas y sociales y de una dislocación del sistema político. Inversamente, la región muestra ejemplos opuestos. Uno es la gravísima crisis argentina, que empobrece a la mitad de la población y quiebra a los dos pequeños países vecinos, Paraguay y Uruguay. Otro, el enfrentamiento continuo en Venezuela, siempre a punto de deslizarse hacia el conflicto armado, en una economía parcialmente destruida, pero que no se entrega a la violencia, sino que se persiste en la búsqueda de salidas democráticas. El análisis es casi infinito, por lo que no es posible ir considerando los distintos casos nacionales y la difícil convivencia del crecimiento económico, la democracia y la equidad. Pero es necesario recordar que hace 30 o 40 años la guerrilla estaba presente en la mayoría de los países de la región y muchos grupos suponían que sólo a través de ella podrían lograrse cambios políticos y sociales. Hoy la

guerrilla es aún un fenómeno dramático en Colombia, pero es necesario puntualizar que en este caso es más bien un subproducto del tráfico de la droga que una movilización de masas sociales.

El análisis precedente puede ser ampliado o reconsiderado desde diversos enfoques, todos ellos válidos. Pero lo que se quería mostrar con esta mirada sociológica, que incluye la dimensión histórica, es que desde la Colonia hasta la segunda mitad del siglo XX existieron condiciones muy desfavorables para el desarrollo de una política social integrada, y que un conjunto de cambios estructurales desde lo poblacional hasta lo político, pasando por lo educativo, ha generado un nuevo escenario en el que puede desarrollarse una política social orientada hacia la equidad y la democracia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Blomström, Magnus y Patricio Meller (comps.) (1991), *Diverging Paths Comparing a Century of Scandinavian and Latin American Development*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Canessa de Sanguinetti, Marta (2000), *El bien nacer. Limpieza de oficios y limpieza de sangre. Raíces ibéricas de un mal latinoamericano*, Montevideo, Editorial Santillana.

Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00.II.G.81.

_____ (2000b), *Panorama social de América Latina, 1999-2000* (LC/G.2068-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: SE.00.II.G.18.

Davis, David B. (2001), "Slavery-white, black, muslim, christian", *The New York Review of Books*, vol. 48, Nº 11, 5 de julio.

_____ (1999), *The Problems of Slavery in the Age of Revolution 1775-1823*, Nueva York, Oxford University Press.

Díez de Medina, Rafael (2001), *Jóvenes y empleo en los noventa*, Montevideo, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional de la Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor).

Freidel, Frank (1990), *Franklin D. Roosevelt. A Rendezvous with Destiny*, Boston, Massachusetts, Little, Brown and Co.

Freyre, Gilberto (1933), *Casa grande e senzala*, Bliblioteca virtual Gilberto Freyre, (http://prossiga.bvgf.fgf.org.br/portugues/colesp/fonoteca1.htm).

Furet, François (1978), *Penser la Révolution Française*, París, Gallimard.

González Casanova, Pablo (1965), *La democracia en México*, México, D.F., Era.

Guzmán Bockler, Carlos y Jean-Loup Herbert (1972), *Guatemala: una Interpretación Histórico-Social*, México, D.F., Siglo XXI.

Hirschman, Albert O. (1991), *The Rhetorics of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*, Cambridge, Massachusetts, Harvard College.

Institut de Recherches Économiques et Sociales (1983), *La Protection Sociale*, París.

Katzenstein, Peter J. (1985), *Small States in World Markets*, Nueva York, Cornell University Press.

Prost, Antoine (1981), "L'École et la famille dans une société en mutation", *Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France*, tomo IV, París, Nouvelle Librairie de France.

Rama, Germán W. (1994), *A la búsqueda del siglo* XXI*: nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, San José, Costa Rica, Banco Interamericano de Desarrollo/Universidad de Costa Rica.

_____ (1988), "Estructura social y educación: presencia de las razas y los grupos sociales en la escuela", *América Latina: identidade e transformação*, Maria de Azevedo Brandão, (coord.), Salvador, Edições Ianama.

_____ (1987), *La democracia en Uruguay. Una perspectiva de interpretación*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Schlesinger Jr., Arthur M. (1988), *The Coming of the New Deal. The Age of Roosevelt*, Boston, Massachusetts, Houghton Mifflin Co.

*The Economist* (2001), "The politics of human rights", Londres, 18-24 agosto.

Unesco (1999), *Anuario Estadístico 1999*, París, Unesco Publishing and Bernan Press.

# 13. Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo

*Albert Berry**

## Introducción

Según las medidas más usuales del progreso económico –el ingreso per cápita o el poder adquisitivo y la satisfacción de las necesidades básicas–, ha habido una notable disminución de la incidencia de la pobreza en el Tercer Mundo, y por tanto en el mundo en su conjunto, en los últimos cincuenta años para los que se dispone de datos razonablemente adecuados. Si se toma como base un umbral de pobreza constante de 200 dólares de 1970[1], la incidencia de la pobreza en el mundo disminuyó de casi 50% en 1950 a cerca de 25% en 1977 y probablemente a entre 10% y 13% en 1995, con una baja de más de 40% en el número absoluto de pobres[2]. Parte importante de este avance es reflejo del crecimiento acelerado y el bajo nivel de desigualdad de China. Si se excluye la China, la incidencia de la pobreza disminuye de manera más pausada, de 36% en 1977 a cerca de entre 11% y 15% en 1995, mientras que el número de personas en situación de pobreza absoluta baja levemente, quizás entre 5% y 15% en todo el período, produciéndose toda o casi toda la reducción después de 1980. Definido en función de un umbral de pobreza más elevado, de mil dólares de 1987, y excluida la China, el nivel de pobreza absoluta registró un aumento neto en el período 1950-1995, lo que también se observa en el período más reciente de 1980-1995.

En el mundo no socialista, la baja en la incidencia de la pobreza, definida en función del nivel de ingresos, ha sido intermitente, ha mostrado desigualdad entre regiones y ha estado amenazada por cambios de política y del entorno. En consecuencia, interesa mucho encontrar una receta segura para lograr un tipo de "crecimiento con equidad" que traiga consigo un alivio rápido y generalizado de la pobreza.

---

* Profesor de Economía, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de Toronto, Canadá. El autor agradece las observaciones que formularon Gerry Helleiner y José Antonio Ocampo a una versión anterior del presente trabajo, y asume la exclusiva responsabilidad de los errores que subsistan.

1. Y con los valores correspondientes a otros países convertidos a dólares de los Estados Unidos a un tipo de cambio de paridad del poder adquisitivo.
2. Basado en Berry, Bourguignon y Morrisson (1983), y Berry y Serieux (2002).

Pese a que, al menos entre los economistas, hay bastante consenso respecto de algunos de los elementos de una estrategia adecuada para reducirla, hay otros más controvertibles, y dista mucho de haber consenso acerca de la importancia relativa de los componentes sugeridos. El presente artículo presenta algunas ideas sobre lo que podría surtir efecto y hace hincapié en la necesidad de basar las políticas en un análisis más detenido que hasta ahora del bienestar humano, y de relacionar más estrechamente la definición de la pobreza y la respuesta de política.

Toda discusión sobre el alivio de la pobreza absoluta, cuando ésta es definida por un poder adquisitivo inferior a algún determinado nivel absoluto, es también necesariamente un debate acerca del crecimiento. Podría pensarse que la velocidad con que disminuye la pobreza se determina conjuntamente por el ritmo de incremento del ingreso medio y las variaciones de la distribución del ingreso. Si la distribución se hace más equitativa, contribuye a aliviar la pobreza, y en tal caso el crecimiento habría originado sólo parte del alivio logrado; de lo contrario, "explicaría" la totalidad o más del total de ese alivio. En este sentido mecanicista, la mayor parte, si no la totalidad, de la disminución de la pobreza registrada a lo largo del último medio siglo se debe al crecimiento. En los últimos diez años o más, la agudización de las desigualdades de ingreso ha sido la norma en los países en desarrollo (y también en los desarrollados). En consecuencia, el crecimiento es hoy un camino menos seguro que antes para aliviar la pobreza absoluta, por mucho que se haya convertido en la única fuente de ese alivio.

Conviene distinguir entre la distribución primaria del ingreso, que es aquella que surge del funcionamiento de la economía antes de que haya una redistribución posterior mediante impuestos y transferencias, y la distribución secundaria, que incluye los efectos de éstos. Si se tiene presente tal distinción, podría pensarse que el desafío de mitigar la pobreza involucra i) el crecimiento, ii) los efectos del particular patrón de crecimiento aplicado para la distribución primaria –a veces positivo, a veces negativo–, y iii) la compensación directa de la pobreza, con alguna forma de redistribución para mitigar en parte la pobreza implícita en la distribución primaria del ingreso; esto puede hacerse por el Estado o por conductos privados, como la familia extensa y la comunidad.

Si el ingreso o el consumo relativos son elementos clave de la definición básica de la pobreza –autores como Easterlin (1974), Scitovsky (1976) y Hirsch (1976) han sostenido que el consumo es el factor determinante del bienestar en los países industrializados–, es probable que las variaciones de la distribución sean la mayor fuente de cambios en la incidencia de la pobreza, cuando ésta se define como un bajo nivel de lo que los propios afectados conciben como bienestar (más adelante volveremos sobre esto). En todo caso, no hay duda de la importancia de la relación entre ambas fuentes potenciales de reducción de la pobreza, esto es, el crecimiento y el aumento de la equidad. Numerosos teóricos del desarrollo de comienzos de la pos-

guerra hicieron hincapié en que durante un tiempo, el crecimiento bien podría empeorar la distribución del ingreso (Kuznets, 1955). Otros, entre ellos algunos que no creían que en las primeras etapas se deterioraría la distribución y algunos que pensaban que el deterioro no sería lo bastante marcado como para impedir que se beneficiaran los grupos más pobres, adherían a la teoría del chorreo: pese a que el crecimiento no está especialmente destinado a favorecer a los pobres, éstos de todas formas aprovechan parte de sus frutos. En general, la evolución del último medio siglo ha confirmado la teoría del chorreo, por lo menos en el sentido de que se ha logrado una importante disminución de la pobreza, incluso en países a los que no parecía inquietar mayormente este objetivo. La experiencia taiwanesa demuestra hasta qué punto pueden ser complementarios una distribución muy equitativa del ingreso con un crecimiento muy acelerado, incluso en etapas tempranas de desarrollo (Ranis, 1978). Aunque en forma menos espectacular, la trayectoria de otros países es consistente con la teoría. Así pues, el debate sobre el tema crecimiento-distribución ha llevado gradualmente a una aceptación bastante generalizada de que lo más probable es que ambos objetivos no entren sistemáticamente en conflicto a menos que la combinación de políticas haya sido desacertada. La gama de experiencias en materia de crecimiento y de distribución indica que las políticas que se apliquen pueden tener mucho peso, es decir, que no toda la variedad de resultados obedece a que las circunstancias exógenas hayan sido diferentes[3].

Puesto que, especialmente a mayor plazo, el crecimiento es el factor que más contribuye a reducir la pobreza absoluta, medida en función del ingreso, cabe concluir que las políticas que se adoptan –sobre todo por las ventajas de crecimiento que se espera obtener de ellas– también pueden ser los principales factores determinantes de la forma como varía la pobreza en el tiempo, y que aquellas que se adoptan con fines distributivos cumplan una función menos importante. En la práctica, es posible que algunas de estas últimas empeoren la distribución, ya sea porque gobiernos controlados por los relativamente adinerados rehúyen aplicar políticas que tengan efectos distributivos, ya sea porque aún son objeto de conjetura los efectos redistributivos de muchas políticas.

En la sección 1 siguiente se examinan las consecuencias que tienen para el crecimiento y la distribución las políticas que se aplican habitualmente con el primero de estos objetivos. En la sección 2 se hace lo propio respecto de aquellas que se aplican ordinariamente con fines de distribución. Por su parte, la sección 3 destaca cuán sensible es la composición del conjunto óptimo de políticas a la forma como se define la pobreza, mientras que la sección 4 contiene algunas conclusiones generales acerca de las "mejores políticas".

3. La historia de las ideas sobre la pobreza y su relación con el crecimiento, así como muchas cuestiones relacionadas con las políticas para enfrentar la pobreza se examinan en Lipton y Ravallion (1995).

## 1. EFECTOS EN EL CRECIMIENTO Y LA DISTRIBUCIÓN DERIVADOS DE LAS POLÍTICAS ORIENTADAS PRINCIPALMENTE AL CRECIMIENTO

La importancia de la formación de capital físico, la acumulación de capital humano y el cambio tecnológico como fuentes de crecimiento no ha sido objeto de un estudio serio. Lo único que se discute gira en torno a su importancia relativa y cómo ella varía según las circunstancias y a la mejor manera de avanzar en cada uno de estos procesos. A este último respecto, naturalmente son pertinentes la política fiscal y la política comercial. Las repercusiones distributivas de los tres procesos son más complejas y posiblemente dependan mucho de los pormenores de cada caso.

### a. Política macroeconómica conservadora

Hay consenso en que una inflación desenfrenada es perjudicial para el desarrollo; lo que no está tan claro es si una inflación baja (por ejemplo, de un solo dígito) conduce a más crecimiento que una inflación baja de dos dígitos, y en qué circunstancias. Al parecer, la marcada preferencia actual por tasas bastante bajas de inflación se basa principalmente en ideas conservadoras, cuyas predicciones pueden por cierto resultar acertadas, y en la impresión de que en un mundo que evoluciona hacia una mayor integración, una inflación elevada plantea mayores problemas. Sin embargo, al parecer la hiperinflación sí tiene efectos negativos en la distribución, por mucho que puedan ser de corta duración, y en todo caso no es factor que determine la desigualdad. Además, a menudo se sostiene que el "impuesto inflación", que se produce incluso con grados de inflación intermedios, es de carácter bastante regresivo, en cuyo caso lo más probable es que una política monetaria expansiva también lo sea. Sin embargo, la evidencia es débil y teóricamente no hay grandes razones para prever que los efectos se inclinen en una u otra dirección, salvo que el carácter expansivo de la política monetaria y fiscal y la distribución de los beneficios netos que producen (impuestos, gastos del gobierno, acceso al crédito) estén directamente relacionados. Existe la impresión bastante generalizada de que las bajas tasas de interés real que suelen acompañar a tasas de inflación altas tienden a producir una distribución del crédito más concentrada que las que se acercan más a los niveles de mercado (Fry, 1988, p. 163), pero en este caso la evidencia continúa siendo escasa. Las hipótesis sobre los efectos distributivos de una política fiscal expansiva en contraposición a una restrictiva son más variadas, y dista de haber consenso al respecto (Whitehead, 1996). En general, pese a que no hay razones fundadas para pensar que estas políticas tienen efectos directos importantes en la equidad, las modalidades de crédito, impuestos y gasto público que las acompañan pueden tener bastante gravitación, si bien en formas que aún no se conocen bien.

Las teorías recientes sobre la histéresis de las condiciones sociales en el curso del ciclo económico ponen aún más de relieve la complejidad de los efectos de la política macroeconómica en la distribución y la pobreza. De acuerdo con ellas, se sostiene, por ejemplo, que la pobreza, el capital humano y el empleo no se ven afectados simétricamente por el ciclo descendente y la posterior reactivación que en conjunto constituyen un ciclo económico, puesto que los beneficios de la reactivación generalmente son menores que las pérdidas del ciclo descendente. En consecuencia, los ciclos económicos no son sucesos neutros: cuando el PIB regrese a su nivel anterior a la recesión, por lo general no sucederá lo mismo con otras variables; el comportamiento cíclico puede tener costos permanentes en el sentido de mantener esas variables por debajo de los niveles que habrían alcanzado si el PIB hubiera evolucionado de manera menos inestable. Estos planteamientos se relacionan con la idea de que en los casos en que la estabilidad de precios, en sí deseable, se logra a expensas de la estabilidad del crecimiento del producto, los efectos netos de redistribución pueden ser negativos (Ocampo, 2002).

Según lo revelan los estudios antes citados, la importante contribución directa a la satisfacción de la gente que significa el hecho de tener empleo hace que todo conjunto de políticas que conduzca a un desempleo elevado –por ejemplo, una política monetario-fiscal restrictiva que tenga por objeto lograr el equilibrio de la balanza de pagos– es doblemente problemático. Las políticas de esta índole probablemente sólo se justifiquen en caso de que se requiera un desempleo presente elevado para asegurar que en el futuro sea bajo.

## b. Las políticas de ahorro e inversión

Para lograr un crecimiento realmente acelerado, el ahorro tiene que ser alto y su utilización eficaz. Tanto la correlación comparativa entre países de las tasas de ahorro e inversión con la tasa de crecimiento, como el hecho de que todos los países de rápido crecimiento de Asia oriental experimentaron incrementos espectaculares de sus tasas de ahorro como parte de la aceleración del crecimiento (Banco Mundial, 1993), ponen de relieve la importancia decisiva de esta variable. Por desgracia, sigue habiendo una gran incertidumbre en cuanto a qué factores contribuyen a aumentar el ahorro en qué tipos de países. En Asia oriental, parece haber ayudado la baja carga demográfica (Bloom y Williamson, 1998); al parecer, cuando las tasas de interés real son positivas y el sistema financiero es firme aumenta el ahorro financiero (Mason, 1988), pero no resulta claro si estos factores influyen o no en el ahorro total (Masson, Bayoumi y Samiai, 1998, p. 497; Akyüz, 1995). El crecimiento acelerado parece contribuir a que la tasa de ahorro sea elevada, de modo que posiblemente el principal problema sea alcanzar esa primera racha de crecimiento acelerado.

Si en la práctica el potencial de ahorro se limitara a los ricos –digamos, la clase capitalista– habría una clara relación inversa entre el crecimiento acelerado y la distribución equitativa del ingreso. No siempre sucede así, según queda ilustrado por experiencias como la taiwanesa, pero bien puede ser que esta relación inversa esté ausente sólo en condiciones algo limitadas. Sin duda es mejor lograr que un pequeño segmento de la población ahorre mucho que no lograr ahorro alguno, en especial cuando se trata de aliviar la pobreza definida en términos absolutos. Cuando son los empresarios, algunos de los cuales no son particularmente ricos, los que concentran el ahorro, la situación resulta más aceptable, puesto que la distribución del gasto de consumo es bastante menos desigual que la del ingreso.

### c. La acumulación de capital humano

No obstante que, en general, se reconoce la importancia de la acumulación de capital humano para el crecimiento (Schultz, 1961) y que los mecanismos que vinculan a ambos se han estudiado desde diversos puntos de vista, hoy se sabe muy poco más que hace algunos decenios acerca del papel que desempeña el capital humano en el proceso de crecimiento. Se ha demostrado que las regresiones de Mincer, que desde hace mucho son el testimonio más ampliamente utilizado de los beneficios sociales que traen consigo la educación y la capacitación, son muy vulnerables a los problemas de especificación, en particular al sesgo de las variables omitidas y al sesgo de la agregación (Rosenzweig, 1999; Schultz, 1989); el credencialismo, cuya posible importancia cuantitativa ha resultado más difícil de demostrar, continúa arrojando dudas sobre la interpretación más sencilla de Mincer sobre las diferencias de ingresos y sugiriendo que ellas adolecen de un sesgo ascendente (Dore, 1976). Por otra parte, las externalidades positivas relacionadas con el proceso de innovación imitable, con la adquisición de conocimientos a partir de las personas que tienen mayor educación, etc., también podrían ser importantes y tenderían a producir un sesgo descendente en las estimaciones estándar. En el mejor de los casos, las estimaciones basadas en la regresión de Mincer dan una idea muy burda de los beneficios sociales de la educación; es probable que haya que partir de la base de que una tasa de rentabilidad estimada de 15% significa que la tasa real fluctúa entre 5% y 20%[4]. Para reducir el rango de incertidumbre[5] sería necesario que convergieran los resultados de las regresiones de Mincer y la evidencia que ofrecen otras metodologías. Siendo que actualmente están en discusión diversos tipos de capacitación práctica (incluida

4. Estimaciones como las de Behrman y Deolalikar (1993) sugieren la posibilidad de que los verdaderos efectos de la educación en la productividad no superan un 40% de lo que señalan las regresiones simples de Mincer.
5. Pritchett (1996) describió crudamente la confusión reinante en esta materia. Se han realizado demasiados estudios simplistas y no ha habido suficiente preocupación por los numerosos problemas metodológicos.

la actualización profesional periódica), que tienen que ver en diversas formas con el alivio de la pobreza, resulta desalentador que el análisis de la función del ingreso tenga dificultades aún más evidentes para dilucidar los beneficios de estas formas de capital humano que para esclarecer los de la educación académica.

Las estimaciones de Mincer han sido motivo de optimismo no sólo porque generalmente han asignado un valor mediano a alto a la rentabilidad social global de una mayor acumulación de capital humano, sino también porque indican que en el caso de la enseñanza básica esa rentabilidad es particularmente elevada. Esto respalda la convicción de que aumentar el capital humano de quienes se encuentran próximos al extremo inferior de los perfiles de educación y de ingresos es un instrumento útil para luchar contra la pobreza, quizás el más importante de todos. Pero se sigue sabiendo poco sobre qué medidas reducirían efectivamente la brecha educacional –para determinarlo habría que saber, por ejemplo, cómo reaccionarían los que se encuentran en el extremo superior de esa brecha– y la forma como puedan evolucionar en el futuro las diferencias de ingresos relacionadas con la educación. La evidencia empírica que vincula el progreso en materia de capital humano con mejoras en el crecimiento y la distribución es demasiado débil como para que pueda sustituir un conocimiento más profundo de lo que sucede dentro de esta "caja negra". A la luz de la aparente importancia de las destrezas vinculadas al conocimiento de la informática y la revolución de la información, y de los incrementos de las diferencias de ingreso según nivel educativo observados en los últimos diez años o más (Robbins, 1995), es muy posible que en el mediano plazo hayan aumentado en términos relativos los beneficios privados de un nivel educativo más alto, en contraposición a los derivados de niveles educativos menores. A medida que en el contexto de la globalización se facilita la migración ilustrada, resulta cada vez más difícil conservar en el país a las personas capacitadas; puede ser que la opción de emigrar sea uno de los factores responsables de la creciente diferencia de ingresos que se observa en los países en desarrollo (Hamada y Bhagwati, 1975). Estas consideraciones podrían significar que la estrategia óptima para promover el crecimiento en materia de capital humano probablemente ya no mejore la distribución ni alivie la pobreza, por mucho que haya podido hacerlo en algún momento del pasado.

Las razones para fomentar una enseñanza básica generalizada y de buena calidad siguen siendo poderosas, ya que las ventajas que acarrean la alfabetización y los conocimientos elementales de aritmética son evidentes y este nivel de instrucción es indispensable para permitir que las personas avancen a los niveles superiores. Sin embargo, la actual ambigüedad de la información sobre los beneficios que confiere la educación en general tornan aún más urgente prestar mayor atención a la calidad de la enseñanza básica. Además, y como sucede con la mayoría de los demás mecanismos en estudio, es probable que en la relación entre capital humano y pobreza influya la forma como se defina la pobreza. De más está decir que éste es el caso si se

utiliza una definición vinculada a las "necesidades básicas", en la cual la educación ocupa un lugar importante.

## d. El cambio tecnológico

La importancia del ahorro y la inversión como fuentes de crecimiento no se pone en duda; en cambio, sí se discute cuáles son las tecnologías nuevas que contribuyen al crecimiento; la teoría sostiene que las tecnologías demasiado modernas o con uso intensivo de capital tal vez no lo hagan, y que las tecnologías intermedias o "apropiadas" son una apuesta más segura. Sin embargo, la evidencia empírica a este respecto es limitada y en su mayor parte indirecta, y hay grandes dudas de que se disponga de suficientes tecnologías apropiadas.

Los efectos distributivos del progreso tecnológico también son poco claros. La teoría apunta fuertemente a que la tecnología moderna –porque crea pocos empleos por unidad de inversión– tenderá a empeorar la distribución de los ingresos entre el capital y la mano de obra y que, en los casos en que esa tecnología requiera a la vez mano de obra muy calificada, empeorará también la distribución del ingreso entre trabajadores menos calificados y más calificados. En parte porque carecemos de indicadores del ritmo o la modalidad del cambio tecnológico (sí los tenemos respecto de la formación de capital humano, el ahorro, etc.), ha sido difícil formarse una impresión real de la validez de estos supuestos teóricos. El cambio tecnológico puede ser un peligro para la distribución equitativa y, en consecuencia, para el alivio de la pobreza, ya sea por su sesgo hacia el uso del capital o de la mano de obra calificada, o porque las empresas que están en condiciones de adoptarlo son solamente las que ya tienen mejor situación (por ejemplo, porque son más grandes). Algunos cambios en la agricultura pueden tener efectos adversos en la distribución debido a ambas razones, por ejemplo, cuando el uso de tractores no sólo disminuye los costos en los grandes predios en formas que los predios pequeños no pueden imitar, sino que además desplaza la mano de obra y empuja a más trabajadores hacia las granjas pequeñas[6]. También en otros sectores, el tamaño de las empresas que adoptan nuevas tecnologías, así como las tecnologías ya existentes en ellas, influyen en el impacto final de esa adopción (James, 1998; Berry, 1998a).

Algunos aspectos del proceso de cambio tecnológico son más exógenos a los distintos países en desarrollo, e incluso al conjunto de ellos, que las demás fuentes de crecimiento antes examinadas. En general, se observa que alrededor del 97% de la inversión en investigación y desarrollo se produce en los países industrializados del

6. El Banco Mundial reconoció más bien tardíamente este peligro a comienzos del decenio de 1970. Contribuyó a ello un amplio estudio sobre la utilización de tractores en Paquistán.

Norte (Banco Mundial, 1999). En consecuencia, es posible que a los países en desarrollo, en especial si están ligados estrechamente al sistema económico mundial, les resulte muy difícil protegerse de algunos de los efectos adversos de la modalidad actual de cambio tecnológico a nivel mundial. Aún así, mucha parte de la evolución de las prácticas tecnológicas se ve afectada por la situación y las políticas internas. No obstante que los grandes avances en la investigación agrícola generalmente provienen del exterior, para adoptarlos eficazmente, y en especial para que los adopten los agricultores más pequeños, es indispensable complementar las investigaciones internacionales con el esfuerzo local (Evenson, 1975). En otros sectores existen políticas que contribuyen claramente a que las empresas más pequeñas introduzcan mejoras tecnológicas (Levy, Berry y Nugent, 1999), las que por lo general favorecen más el empleo que las adoptadas por empresas más grandes.

## e. La orientación hacia afuera y otras políticas en pro del mercado

Los partidarios de un comercio más libre, de menos intervención del gobierno y, en general, de políticas económicas más favorables al mercado han sostenido que un cambio en ese sentido elevará la tasa de crecimiento, no sólo mediante los efectos de eficiencia en la asignación de recursos (Feder, 1983), sino también porque el mayor contacto con fuentes externas contribuirá a elevar el ahorro interno, el ahorro externo (entradas de capital) y el ritmo del cambio tecnológico (Rodrik, 1995, pp. 2933-2934). No cabe duda de que cada uno de los factores mencionados se presenta con cierta frecuencia. Por otro lado, hay que mencionar los efectos adversos de la inestabilidad de la entrada y salida de capitales que ha traído consigo la liberalización de los movimientos de capital, y el efecto negativo que puede producirse en la inversión cuando los mercados más libres disminuyen la certeza de los beneficios de algunas inversiones. Además, en la medida en que la presencia de los efectos –de aprender por la práctica– que se plantea en el argumento de las industrias incipientes justifique algún grado de protección, la imposibilidad de brindar protección puede impedir que los países ayuden a industrias nacientes que podrían llegar a ser competitivas. Queda por verse en qué circunstancias han de predominar los efectos positivos de la orientación hacia fuera. Dado que, con escasas excepciones, la adopción de políticas favorables al mercado todavía no ha tenido efectos positivos inmediatos o amplios en el crecimiento de los países en desarrollo, el caso no está cerrado. Puede ser que esos efectos sean en definitiva tan positivos como esperan los partidarios de la teoría, pero se requiere un período de gestación más bien largo para que los beneficios se manifiesten en plenitud, o bien puede ser que simplemente no había razones para ser optimistas. El nivel de análisis que sirvió de base para abogar por el cambio de política distó mucho de ser ejem-

plar[7]. Tampoco la teoría económica ayuda mucho a esclarecer cuáles son las políticas comerciales que darían mejores resultados en los países en desarrollo, ya que depende demasiado de las hipótesis que se incorporen en la teoría. Cuando los inversionistas tienen marcada aversión al riesgo y el aprendizaje empírico es importante, tal vez haya que proteger a las industrias incipientes a fin de estimular inversiones que contribuyan al crecimiento. Si los países en desarrollo tuviesen éxito en concebir y efectuar con eficacia una intervención de la política, el libre comercio seguramente no sería su primera opción. El hecho de que estos países a menudo no logren proteger a las industrias incipientes en forma cercana a la que contempla la teoría, hace que el comercio sustancialmente libre resulte más atractivo como segunda opción.

Es muy posible que las políticas orientadas hacia afuera sean las más adecuadas para los países pequeños, pero que lo sean menos para los grandes. Cuando a partir del decenio de 1950 Perú adoptó estrategias de industrialización basadas en la sustitución de las importaciones, obtuvo resultados que parecen haber sido mucho menos satisfactorios que los de Brasil, que entre 1945 y 1980, aplicando vigorosas políticas de industrialización sustitutiva, creció más que casi cualquier otro país del mundo (Maddison, 1992). El crecimiento que se logra promoviendo la inversión de las empresas transnacionales en exportaciones que hacen uso intensivo de mano de obra es mucho más importante para los países pequeños que para los seis o más países en que vive la mayor parte de la población del mundo en desarrollo.

Las consecuencias distributivas de la liberalización de los mercados, incluidos el comercio y la circulación de capital, son objeto de gran controversia. La mayoría de los teóricos prevé efectos de Heckscher-Ohlin positivos basándose en que, primero, los países en desarrollo generalmente tienen ventajas comparativas en materia de bienes y servicios con uso intensivo de mano de obra, por lo cual la mayor libertad de comercio debería aumentar la demanda relativa de mano de obra y por tanto mejorar la distribución del ingreso, y segundo, en que la mayor libertad de comercio a menudo acarrea una mayor demanda de productos agrícolas cuyas exportaciones son desalentadas indirectamente por las políticas de industrialización basadas en la sustitución de las importaciones, que apuntan principalmente a proteger la industria ma-

7. Por ejemplo, no obstante que se utilizaron ampliamente regresiones comparadas entre países que indicaban que la orientación hacia afuera y el crecimiento estaban directamente relacionados, no se prestó mucha atención al hecho de que la presencia de un efecto positivo en los distintos países no significa necesaria o generalmente que tenga un efecto positivo para el Tercer Mundo en su conjunto –ejemplo clásico de la falacia de la composición. Este tema es examinado en el caso de las exportaciones de productos básicos, entre otros, por Maizels (1994) y en el de las manufacturas por Faini, Clavijo y Senhadji-Semlali (1992) y por la Unctad (1996). Un defecto aún mayor, porque puede pasar inadvertido para el menos experto, ha sido la falta de cuidado en la medición de la "orientación hacia afuera". Las medidas alternativas, cada una de las cuales parece tener su propia lógica, no están bien correlacionadas entre ellas.

nufacturera. Entre los diversos argumentos en contrario, cabe señalar que en muchos países en desarrollo y también en países desarrollados, la reciente oleada de globalización y de liberalización del comercio y de circulación de capitales ha coincidido con una creciente desigualdad (Berry y Stewart, 1997), por lo que cabe dudar que los efectos de Heckscher-Ohlin sean tan marcados como lo previsto[8]. En algunas regiones, por ejemplo en América Latina, puede ser que ello se explique porque a nivel mundial las ventajas comparativas de estos países no radican en bienes y servicios que hacen uso intensivo de mano de obra no calificada, sino en bienes que hacen uso intensivo de recursos naturales, o de mano de obra relativamente calificada, o de ambos. En general, el hecho de que las empresas que se dedican en gran medida al comercio internacional sean más grandes[9] que las que no lo hacen y que, además, tiendan a utilizar tecnologías modernas y de mayor densidad de capital, sugiere que a medida que aumente la proporción del producto que se transa internacionalmente, la distribución tenderá a deteriorarse.

Sumando los aún dudosos efectos de la mayor libertad del comercio, sobre el crecimiento económico, a las tendencias negativas en materia de distribución que a menudo han coincidido con los cambios de política, resulta evidente que por ahora no puede sostenerse que la mayor libertad de los mercados traiga consigo un importante alivio de la pobreza. Quizás el resultado más probable sea un pequeño efecto positivo en el crecimiento, junto con uno negativo a mediano plazo en la distribución, con lo cual a la larga se observará un pequeño efecto, negativo o positivo, en la tasa de disminución de la pobreza absoluta. Sin embargo, dados nuestro escaso conocimiento de los mecanismos en juego y la trayectoria empírica más bien confusa recorrida hasta ahora, la gama de efectos posibles es muy amplia. En una sociedad que atribuye apreciable importancia al ingreso relativo, si el efecto en la distribución es muy negativo, el efecto de este cambio de política en la pobreza podría ser marcadamente negativo.

## 2. EFECTOS EN LA DISTRIBUCIÓN Y EL CRECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS FUNDAMENTALMENTE DISTRIBUTIVAS

Tal como sucede con los componentes principales de las políticas que apuntan de preferencia al crecimiento, cada una de las políticas orientadas a la distribución que

8. Diversos estudios empíricos han llegado a conclusiones más positivas. Así, Londoño y Székely (1998), basándose en regresiones comparativas entre países de América Latina, concluyeron que la reforma del comercio había tenido efectos positivos en la distribución, mientras que la reforma laboral había repercutido negativamente en la distribución a nivel de hogares. Morley (2000) también encontró que las consecuencias de las reformas del comercio eran negativas. Pese a que estimaron que las reformas tendrían efectos positivos, Londoño y Székely llegaron a la conclusión de que por sí solas no mejorarían mucho la desigualdad ni la pobreza, salvo que tuvieran por consecuencia reducir la desigualdad en materia de educación y ampliar el acceso a otros activos productivos.

9. Más allá del sector en que operen.

se examinan enseguida, además de tener los efectos distributivos por los cuales suelen aplicarse, pueden influir significativamente en el crecimiento.

### a. Las políticas de redistribución de los activos

La manera más evidente de mejorar la distribución del ingreso es mediante la redistribución de los activos productivos. Cuando se trata del capital humano, esta redistribución sólo puede hacerse de manera gradual a lo largo del tiempo, puesto que no es factible expropiar y redistribuir de inmediato. En el caso de los activos físicos, la redistribución es posible, pero realmente viable tan sólo en el caso de la tierra, esto es, mediante la reforma agraria. No hay duda de que si las condiciones son favorables, ella puede tener efectos importantes y perdurables en la distribución del ingreso. Al respecto, el ejemplo más conocido es el de la provincia china de Taiwán, donde la reforma, realizada cuando esta economía seguía siendo primordialmente agrícola, al parecer produjo una marcada baja de la desigualdad (Kuo, 1983, pp. 94 a 97). Posteriormente, su trayectoria ha sido excepcionalmente positiva, a la vez en materia de ingreso y de distribución. Al parecer, la igualdad inicial contribuyó a perpetuarse puesto que ayudó a una distribución muy equitativa de las posibilidades de educación, a un crecimiento dinámico de la pequeña empresa, primero en las zonas rurales y luego en las urbanas, y a una mayor participación política de los representantes de la pequeña empresa. Sin embargo, como son pocos los países en que se ha realizado una reforma agraria significativa, las experiencias son demasiado escasas como para poder pronunciarse sobre las circunstancias en que los efectos serían todo lo positivos que parecen haber sido en Taiwán o en la República de Corea. También es evidente que sólo una situación política muy excepcional abre el camino a una reforma agraria profunda. En consecuencia, esta reforma no parece estar destinada a ser un componente importante de las estrategias de alivio de la pobreza, pese a que en principio podría ser el instrumento más promisorio para muchos países menos desarrollados.

Últimamente se ha prestado alguna atención a las posibilidades que ofrece la reforma agraria basada en el mercado, por la cual la tierra se transfiere reemplazando la expropiación por subsidios para ayudar a los pequeños agricultores a adquirirla. Desde el punto de vista económico, esta reforma tiene perspectivas halagüeñas (Deininger, 1999), aunque si se aplica sin recurrir a la reforma agraria confiscatoria tradicional lo más probable es que en la práctica no pase de tener un efecto secundario en la estructura del agro. Complementada por una reforma tradicional de esta naturaleza, puede tener más valor, en parte porque el "efecto amenaza" puede volver más dúctiles a los terratenientes que enfrentan la posibilidad de expropiación. Para ello al menos hay que eliminar las limitaciones legales a la subdivisión de la tierra (Lipton, 1993, p. 651). Un valioso mecanismo de apoyo para que la legislación agra-

ria o crediticia ayude a los pobres es eliminar los subsidios que favorecen a los grandes terratenientes o sus cultivos, medida que puede verse estimulada por las restricciones fiscales que enfrentan tantos países. En el Noreste de Brasil la baja de los subsidios contribuyó a que los ricos no se vieran estimulados a subvertir la reforma, aunque en ese caso también se adoptaron otras medidas positivas.

En muchos países, la gente que vive en zonas de bosques ha confrontado la posibilidad de ser expulsada de sus bases de recursos naturales bajo presiones de otros actores, a veces empresas madereras privadas y a veces el Estado. En este sector, al igual que en la agricultura, la buena distribución y la producción eficiente a menudo van de la mano, como lo demuestra el éxito logrado en varios estados de la India (Kant, 1996) y en otros lugares (Brightman, 1987) con los bosques administrados por la comunidad, en los que se produce una amplia gama de bienes madereros y no madereros. En 1988, el Gobierno de la India, reconociendo su fracaso en la producción y la distribución, finalmente abandonó su antigua política de excluir a esas personas de la gestión de los bosques (Kant y Berry, 1999).

### b. La política de apoyo a granjas pequeñas, micro, pequeñas y medianas empresas

Desde el punto de vista político, las formas de apoyo a la pequeña empresa en la agricultura y otros sectores, que en la mayoría de los países en desarrollo da empleo a la mayor parte de la fuerza de trabajo, son mucho más viables que las políticas de redistribución de los activos. En la medida en que se incremente la producción y la productividad de tales empresas, ese apoyo eleva directamente el ingreso de muchos de los más pobres. Otra de sus ventajas consiste en que, cualquiera sea la industria, las empresas más pequeñas generalmente hacen uso más intensivo de mano de obra que las empresas mayores, de modo que su presencia eleva la demanda total de mano de obra respecto de la que habría existido si hubieran sido reemplazadas por empresas más grandes. Pese a que las empresas pequeñas a menudo generan bajos ingresos, su nivel de productividad (esto es, producto por unidad de insumos escasos) suele ser alto, aunque variado. Las empresas medianas con frecuencia logran una mayor productividad total de los factores que las otras categorías y, en consecuencia, contribuyen al crecimiento y al logro de ingresos elevados (Ho, 1980). Las empresas pequeñas y medianas contribuyen a una distribución más equitativa puesto que en ellas las proporciones de los factores generalmente se aproximan a aquéllas de la economía en su conjunto.

Elevar la productividad de las granjas pequeñas y de las microempresas tiene efectos inmediatos en la pobreza. En el primer caso, el éxito obedece a causas claras, como el aumento de rendimiento que ocurre en la revolución verde. En el caso de las microempresas no agrícolas, gran parte de los esfuerzos han apuntado a mejorar el

acceso al crédito, partiendo de la base de que ello se traducirá en una mayor productividad y, por tanto, en mayores ingresos. En este caso, lo importante es asegurar la sustentabilidad de las instituciones de crédito, cosa que en la mayoría de las experiencias no se ha logrado (Santor, 1999). En cuanto a otro punto igualmente importante, si la relación beneficio-costo social es adecuada, la evidencia es más difícil de encontrar y hasta ahora continúa siendo dudosa[10]. Si los programas de apoyo disponibles no tienen grandes perspectivas de aumentar la productividad colectiva de la microempresa, se planteará el dilema de si ese apoyo es más o es menos eficaz para disminuir la pobreza que las medidas focalizadas que involucran alguna forma de transferencia a los pobres.

Si no es factible lograr que las empresas muy pequeñas aumenten considerablemente la productividad, otra manera directa de aliviar la pobreza es estimular una expansión acelerada de las empresas medianas y pequeñas, lo que con el tiempo repercutirá en el mercado de trabajo y creará empleos para los que actualmente se desempeñan en el sector de microempresas, que es menos productivo (Berry, 1998b). Según el país de que se trate, este efecto en la pobreza puede producirse muy rápidamente o con algún rezago.

### c. Políticas para el alivio directo de la pobreza

Todas las sociedades tienen maneras de aliviar la pobreza de quienes carecen de medios adecuados a partir de sus propios esfuerzos u oportunidades. En los países en desarrollo, la mayoría de esos mecanismos involucra a la familia, incluida la familia extensa, o a la comunidad. Estos países han estado elaborando técnicas de focalización desde hace más o menos una década; los resultados estadísticos, sin ser decisivos, ofrecen buenas perspectivas (Grosh, 1995) de que con más experimentación y perfeccionamiento esas técnicas podrán contribuir cada vez más, al menos en algunos países, al alivio de la pobreza en los próximos decenios[11].

Entre los países en desarrollo, algunos de los mayores ingresos (entre ellos unos latinoamericanos) avanzan hacia instituciones tan corrientes en los países desarro-

10. Aunque en muchos casos resulta claro que a los beneficiarios de créditos les ha ido mejor que a quienes no los han obtenido, queda por resolver si las ganancias de los primeros han sido a expensas de las pérdidas de los segundos, escenario que no deja de ser plausible en casos como el del comercio minorista en pequeña escala, cuya estructura es de competencia monopólica y en que el tamaño total del mercado puede ser bastante reducido. Morduch (1998) toca aspectos interesantes en un estudio sobre las principales instituciones de microcrédito de Bangladesh.

11. Ocampo (2001, p. 25) observa que en Brasil y Chile, dos de los tres países de América Latina que en el decenio de 1990 exhibieron la disminución más marcada de la pobreza rural (el tercero fue Panamá), la reducción estuvo estrechamente vinculada con la focalización de las transferencias y los subsidios estatales en los sectores más pobres.

llados como el seguro de desempleo. Éstas también deberán pasar inevitablemente por un período de experimentación antes de que se determine claramente la función que pueden y deben cumplir. Lo mismo puede decirse de los diversos programas públicos de empleo que han servido de "redes de seguridad" en varios países en los últimos decenios, desde el estado indio de Maharashtra a Chile bajo Pinochet. Estos programas pagan un salario lo bastante bajo como para asegurar que lo acepten únicamente los necesitados, y tratan de generar beneficios sociales en la forma de infraestructura (mantenimiento de caminos, construcción de escuelas, etc.).

## 3. LAS DEFINICIONES DE LA POBREZA Y LAS PRIORIDADES DE POLÍTICA

Los errores de interpretación cometidos en el pasado sobre la forma como se produce el desarrollo son al menos equiparables con el simplismo de algunas definiciones de la pobreza. Desde hace mucho tiempo, científicos sociales distintos de los economistas, en especial sociólogos y psicólogos, han hecho hincapié en que el sentimiento de privación que experimentan las personas se relaciona estrechamente con un ingreso y un poder adquisitivo más bajos que los de otros y con el sentimiento de inferioridad que esto origina, particularmente en sociedades competitivas que juzgan a las personas por su éxito relativo. La atención preferente prestada por los economistas a medidas del bienestar basadas en el ingreso absoluto posiblemente no haya obedecido más que a un mero prejuicio, no respaldado en definitiva por la evidencia más directa. En otras palabras, cuando se pregunta directamente a las personas que viven en los países industrializados (donde se suele efectuar esta clase de estudios) por su felicidad y sus correlatos, el ingreso absoluto parece desempeñar un papel muy inferior a lo que indicaría la teoría económica: es moderadamente significativo cuando se compara a personas pertenecientes a diversos niveles de la escala de ingresos en un momento determinado, pero lo es menos –algunos autores lo consideran insignificante– como factor de la variación media del bienestar societal a lo largo del tiempo, incluso cuando el promedio de ingresos ha aumentado de manera apreciable (Easterlin, 1974; Scitovsky, 1976; Oswald, 1997). La mayoría de estos estudios revela que la variable económica que ejerce mayor influencia es el empleo, ya que las personas que tienen trabajo son mucho más felices que las que carecen de él[12]. Las personas instruidas son más felices que las que carecen de educación, los que trabajan por cuenta propia más que los empleados, y los jubilados más que los económicamente activos. El significado final de toda esta evidencia es todavía una incógnita; en

12. Cabe suponer que esto se debe en parte a que a las personas que no son felices les cuesta encontrar trabajo, pero estudios longitudinales realizados por psicólogos han demostrado que ésta no es la única causa (Oswald, 1997, p. 1822).

especial, es apremiante examinar más a fondo el papel secundario que parece desempeñar el ingreso[13].

Podría pensarse que en los países en desarrollo de menores ingresos éstos fueran un factor más importante en la determinación del grado de felicidad, y los datos disponibles así lo indican. Frank (1997, p. 1834) observa que los estudios más minuciosos encuentran en las series cronológicas una clara relación entre el bienestar subjetivo y el ingreso absoluto, a niveles bajos de ingreso absoluto. Allí donde la mayoría de las personas carece de un mínimo adecuado en materia de vivienda y alimentación, el ingreso adicional eleva el bienestar subjetivo en forma significativa y perdurable (Diener y Diener, 1995). En los países extremadamente pobres, el grado de satisfacción declarado es significativamente inferior al de los países ricos, y dentro de los países la relación positiva entre ingreso y satisfacción es significativa, primordialmente en los niveles más bajos de ingreso relativo. En el caso de las personas que se sitúan en los tramos medio y superior de la distribución del ingreso, las variaciones de éste explican menos del 2% de la variación del nivel de satisfacción declarado (Frank, 1997, pp. 1834-1835, citando a Diener y Diener, 1995); tras concluir que, en promedio, el grado de satisfacción dentro de un país no está significativamente relacionado con el ingreso en el tiempo, Frank hace gran hincapié en el estatus relativo como fuente de respeto y factor determinante del bienestar.

Las conclusiones sobre la escasa importancia del ingreso como factor determinante del bienestar societario, que son sorprendentes al menos para algunos economistas, tal vez no sean más que una de las razones para reexaminar la base conceptual de la política en materia de pobreza. El sentido de pertenencia a una comunidad obviamente es importante para el bienestar humano, pero todavía no se ha incorporado como factor en el debate de política económica. Lo mismo puede decirse del "capital social", esto es, la capacidad de trabajar eficazmente con otros. En evaluaciones de la pobreza con participación de los afectados se ponen al descubierto algunos de los factores que influyen en el bienestar y el sentido de privación que experimentan los encuestados. En su estudio sobre la República de Guinea, Shaffer (1998) encontró que no obstante que las estadísticas de consumo no revelaban privaciones relativas de las mujeres respecto de los hombres, ponían claramente de manifiesto otros dos aspectos que afectaban desproporcionadamente a las mujeres –la carga de trabajo y la falta de autoridad para tomar decisiones o exigir respeto.

---

13. No obstante que el aumento del ingreso medio parece no conducir a aumentos equiparables de felicidad, efectivamente hay una importante relación transversal entre felicidad e ingreso. Datos de Europa correspondientes al período 1975-1986 señalan que 18,8% del quintil inferior declara ser "muy feliz", en comparación con 28,4% del quintil superior, mientras que un 26,7% del quintil inferior dice "no ser demasiado feliz", en comparación con un 13,1% del quintil superior (Di Tella, MacCulloch y Oswald, 1996). Parte de esta correlación se debería a que los grupos de bajos ingresos registran tasas más elevadas de desempleo. A lo largo del tiempo, la felicidad de los desempleados oscila mucho más que la de los empleados, por razones aún no explicadas.

La combinación de evidencia que apunta a que al ganar más la persona efectivamente mejora su situación respecto de sus homólogos que ganan menos, pero que al aumentar los ingresos de todos a lo largo del tiempo no se produce un efecto similar en el grado medio de felicidad declarada, es compatible con la idea general de que el bienestar de las personas depende de su estatus relativo, que en las sociedades modernas se ve afectado por el ingreso y la capacidad de consumo relativos. Dadas estas actitudes, las privaciones –que son la razón por la cual la pobreza interesa como problema– pueden aliviarse principalmente, y en el caso extremo exclusivamente, disminuyendo la desigualdad de ingresos. Sin embargo, como lo han subrayado numerosos autores, esta situación denota algo más fundamental: que la sociedad es disfuncional, ya que mientras defina la satisfacción en términos relativos, no hay manera de lograr que mejore la situación de todos. El avance de las personas que ahora se encuentran más próximas en estatus a quienes estaban por encima de ellas es una pérdida para estas últimas, que ya no pueden disfrutar de una sensación de superioridad que les producía satisfacción. Las sociedades menos individualistas y competitivas, y con más sentido de comunidad o de sociedad, pueden beneficiarse mucho más del progreso económico. En síntesis, la evidencia empírica de los países desarrollados indica que el cambio de actitudes posiblemente sea más importante que el crecimiento económico y que sin el primero, el segundo posiblemente carezca de importancia. Si bien es cierto que esto es menos aplicable a los países en desarrollo, será también un problema en ellos si repiten los modelos de conducta de los países ricos. Uno de los objetivos clave de una sociedad debería ser reducir el componente de "suma cero" de lo que produce satisfacción a las personas.

Cabe preguntarse qué significado tiene, dadas las actitudes actuales, la evidencia parcial y hasta cierto punto desconcertante sobre los factores que determinan el bienestar humano, en cuanto a sus consecuencias prácticas para la política económica. Lo que resulta más sorprendente es el papel incierto del ingreso. En su sentido literal, los resultados parecen sugerir que, al reflexionar sobre la pobreza y el bienestar, deberíamos atribuir mucho menos importancia al crecimiento económico y que la política socioeconómica debería prestar mucho más atención que hasta ahora al empleo (en el caso de quienes lo desean), a las condiciones de empleo (incluso a evitar el exceso de trabajo), a la distribución del ingreso, a la seguridad económica, al respeto por la persona y al sentido de comunidad. Sea cual fuere el significado básico del poco peso atribuido al ingreso, hay razones para creer que la mayoría de los demás correlatos de la felicidad se relaciona y se apoya recíprocamente. Desde luego, una de las fuentes directas principales, si no la principal, de los elevados niveles de desigualdad de ingresos es la falta de demanda de trabajadores menos calificados, lo que tiende a producir desempleo del tipo más crónico y socialmente más costoso, junto con inseguridad económica y la angustia que la acompaña. La desigualdad de ingresos también se relaciona con una distribución desigual del capital físico y humano. Estas desigualdades relacionadas entre sí son causa directa del menor respeto

por quienes se encuentran en el tramo inferior de la pirámide de ingreso, riqueza, educación, calificación, etc. Naturalmente, si se logra disminuir las desigualdades se reduce el número de personas que reciben menor respeto de los demás, por mucho que éstos sigan definiendo el estatus y el respeto sobre la base del ingreso, la riqueza y la educación. En realidad, cuando estas variables no separen tanto a las personas, lo más probable es que la definición societaria de las fuentes de respeto varíe en sentido favorable. Cuando hay menos diferencias entre las personas, el sentido de comunidad está más desarrollado y sus efectos son positivos.

Como se dijo, en los últimos cincuenta años no se ha observado una tendencia general positiva de la distribución del ingreso o del gasto y últimamente en muchos países se ha dado el modelo opuesto. De ello se desprende que un indicador de la pobreza que atribuya suficiente ponderación al ingreso relativo revelará que a lo largo del tiempo, en especial en los últimos dos decenios, se ha avanzado poco o nada. Así pues, dadas las implicaciones tan diferentes de los indicadores de pobreza alternativos que se han sugerido, urge dilucidar cuáles son más significativos y quizás identificar alguna combinación de ellos que sea técnicamente defendible y que pueda atender debidamente a cada uno de los factores que determinan las privaciones y las satisfacciones que perciben las personas. La mayoría de los indicadores que utilizan los economistas es más bien ingenua en sus supuestos implícitos sobre el origen de las percepciones individuales de privación, pero hasta ahora se ha hecho muy poco por incorporar elementos subjetivos en los indicadores compilados por los organismos internacionales y por la mayoría de los investigadores económicos.

Un problema complejo que aún queda por abordar eficazmente es el de identificar desigualdades dentro la familia y conocer la forma como pueden haber evolucionado con el tiempo. Si el incremento de los ingresos, la urbanización y otros procesos de desarrollo en general han traído consigo avances en la igualdad de los sexos en la familia, habría que concluir que la distribución del gasto entre las personas, medida correctamente, ha evolucionado más positivamente que las estimaciones corrientes, que parten de la base de la desigualdad dentro de las familias. La forma como ha evolucionado el bienestar subjetivo es menos clara; por ejemplo, si las expectativas de las mujeres se han elevado con más rapidez que su posición relativa, la distribución del bienestar subjetivo podría apuntar en dirección opuesta a la del gasto.

## 4. ¿CUÁLES SON LAS MEJORES ESTRATEGIAS?[14]

Así pues, los mecanismos de política más eficaces para aliviar la pobreza dependen mucho de lo que se entienda por pobreza. Es más fácil determinar cuál es la estrate-

14. Entre los numerosos estudios acerca de las estrategias para reducir la pobreza, cabe mencionar el informe de Shaffer a las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1998), el estudio preparado por Chatterjee para el Banco Asiático de Desarrollo (Chatterjee, 1995) y el trabajo de Lipton y Ravallion (1995).

gia óptima cuando el concepto operativo es la pobreza absoluta, definida en función del ingreso o del gasto per cápita. En este caso, es evidente que el crecimiento es fundamental, que el crecimiento con equidad es deseable, y que las políticas cuyo principal objetivo es la redistribución probablemente no cumplan una función muy importante. Los mecanismos más prometedores son la promoción de una tasa de ahorro elevada, de preferencia con la participación amplia de la población; la inversión en capital humano, en especial en los grupos que van a la zaga en esta materia; el cambio tecnológico, con un serio esfuerzo por mantener las innovaciones dentro del ámbito de las "tecnologías apropiadas"; y medidas de política en apoyo a las unidades de producción más pequeñas. En algunos países, la política de control de población o la redistribución de los activos puede contarse entre los elementos principales, y en otros, la reforma de las instituciones y la política monetaria y fiscal. Aún queda por verse si las políticas orientadas al mercado cumplirán un papel positivo o negativo.

A medida que aumente la ponderación asignada a la pobreza relativa, también definida en función del ingreso o el gasto por persona, y a las condiciones de empleo, respeto, etc., y que disminuya aquella asignada a la pobreza absoluta, las posibilidades de éxito de las diversas políticas también cambian, quizá de manera notable. Cuando lo que más preocupa es la pobreza relativa, es posible que en la mayoría de los países las mejores opciones de política sean las de apoyar a las unidades de producción más pequeñas y tratar de aumentar el capital humano de los pobres. De ser factible, la redistribución de los activos tal vez sea la opción mejor en algunos casos, y significativa en otros. El control de población puede ser importante, en especial cuando se complementa con políticas de género vigorosas, en los países donde la desigualdad intergéneros es importante. En estos casos el efecto de las políticas de ahorro y de tecnología es una incógnita, ya que no hay un supuesto general de que ellas puedan mejorar la distribución, por mucho que se lleven a cabo teniendo presente ese objetivo. Es poco probable que las políticas orientadas al mercado formen parte del conjunto[15]. Estas políticas pueden ser nocivas en otros sentidos: la importancia que asignan a la competencia en el mercado como camino a la riqueza para las personas, empresas, regiones, etc., podría acentuar la conciencia de la gente de su posición relativa y, en consecuencia, agudizar mucho la percepción de privación de quienes se desempeñan menos bien en el mercado.

Casi todos los que estudian la pobreza dirían que si los indicadores aplicables son el ingreso y el gasto, tanto el nivel relativo como el absoluto influyen en el bienestar de una persona; habría que concluir, por tanto, que la estrategia óptima se situará en

15. Éste es un análisis muy general. Entre las reformas compatibles con una orientación de mercado, hay algunas que probablemente empeoren la distribución del ingreso y otras que seguramente han de mejorarla.

algún punto entre los dos puntos que se acaban de identificar, más cerca del primero si lo que importa más es la pobreza absoluta y más cerca del segundo si pesa más la pobreza relativa.

El aspecto de la posición relativa que puede tenerse en cuenta más fácilmente al medir el cambio es el ingreso relativo. Sin embargo, como se dijo, el bienestar de una persona también depende de la forma como es tratada por los demás y de la sensación conexa de inferioridad social, la falta de acceso a apoyo psicológico, etc. El trato discriminatorio de las mujeres, los ancianos, los niños o los grupos étnicos minoritarios también es importante para la pérdida de bienestar. Por tanto, la medida del bienestar societario debería tener en cuenta directamente estas formas de desigualdad. Si bien es cierto que algunas sociedades han avanzado en la solución de la desigualdad entre razas o entre género, es posible que los problemas relacionados con la vejez se tornen más severos a medida que las personas vivan hasta una edad avanzada y que disminuya la responsabilidad de la familia por ese grupo etario.

La tarea de formular políticas vuelve a alterarse y quizá se torne más compleja cuando la pobreza se define de una manera más subjetiva que tiene en cuenta las ventajas de los sentimientos de comunidad y de seguridad (que no se consideran en las cifras de ingreso absoluto o relativo, pese a que se reflejan bastante bien en el comportamiento de mercado de las personas, a través de compra de seguros, aversión al riesgo en materia de inversión, etc.). Sin una percepción clara de las preferencias societarias en cuanto a lo que es una "buena vida" (reconociendo que percepciones de esta índole dependen en cierta medida de la experiencia pasada y actual), es imposible pronunciarse categóricamente acerca de lo que constituiría una política acertada. Está claro, sin embargo, que al partir de esta definición más subjetiva de pobreza la política diferirá de lo que sería si los indicadores utilizados fuesen el ingreso y el gasto, que pueden medirse objetivamente.

El deseo de seguridad no es necesariamente incompatible con la necesidad de aventura; las sociedades tienen que buscar formas adecuadas de conciliar estas metas. Si tener acceso a oportunidades es más importante para lograr satisfacción que el éxito ex post en términos económicos, esto también altera la forma como deberían medirse los resultados económicos globales y el grado de desigualdad de una sociedad. Por desgracia, las implicaciones de política concretas de estos componentes del bienestar social son por el momento poco claras, pues no se ha evaluado detenidamente lo que podrían significar en la práctica.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Akyüz, Yilmaz (1995), "Financial liberalization in developing countries: Keynes, Kalecki and the Rentier", en Gerry Helleiner, Shalen Abrahamian y otros (comps.), *Poverty, Prosperity and the World Economy: Essays in Memory of Sidney Dell*, Portland, Book News, Inc.

Banco Mundial (1999), *World Development Review 1998-99: Knowledge for Development*, Washington, D.C.

_____ (1997), *World Development Review 1997*, Washington, D.C.

_____ (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Nueva York, Oxford University Press.

Behrman, Jere R. y Anil B. Deolalikar (1993), "Unobserved household and community heterogeneity and the labor market impact of schooling: A case study for Indonesia", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 41, N° 3, Chicago, abril.

Berry, Albert (1998a), "The impact of globalization and information technology on Latin America", en A.S. Bhalla (comp.), *Globalization, Growth, and Marginalization*, Londres, The Macmillan Press.

_____ (1998b), "Las tareas de la pequeña y mediana empresa en América Latina", *Revista de la Cepal*, N° extraordinario (LC/G.2037-P), Santiago de Chile, octubre.

_____ y John Serieux (2002), *Riding the Elephants: World Economic Growth and Income Inequality at the End of the 20th Century (1980-2000)*, Toronto, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de Toronto.

_____ y Frances Stewart (1997), "Market liberalization and income distribution: the experience of the 1980s", en Roy Culpeper, Albert Berry y Frances Stewart (comps.), *Global Development Half a Century After Bretton-Woods*, Londres, The Macmillan Press.

_____ , François Bourguignon y Christian Morrisson (1983), "Changes in the world distribution of income between 1950 and 1977", *Economic Journal*, junio.

Bloom, David E. y Jeffrey G. Williamson (1998), "Demographic transition and economic miracles in East Asia", *World Bank Economic Review*, vol. 12, N° 3, septiembre.

Brightman, R.A. (1987), "Conservation or resource depletion: The case of the boreal forest algonquians", en B.J. Mckay y J.M. Acheson (comps.), *The Question of the Commons*, Tucson, The University of Arizona Press.

Chatterjee, Shiladitya (1995), "Growth, structural change and optimal poverty interventions", *Occasional Papers*, N° 13, Manila, Banco Asiático de Desarrollo.

Deininger, Klaus (1999), "Making negotiated land reform work: Initial experience from Colombia, Brazil and South Africa", *World Development*, vol. 27, N° 4, Amsterdam y Nueva York.

Di Tella R., R. MacCulloch y A.J. Oswald (1996), *The Macroeconomics of Happiness*, Oxford y Warwick, inédito.

Diener, Ed y Carol Diener (1995), "The wealth of nations revisited: Income and the quality of life", *Social Indicators Research*, vol. 36.

Dore, Ronald (1976), *The Diploma Disease: Education, Qualification and Development*, Berkeley, University of California Press.

Easterlin, R. (1974), "Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence", en Paul A. David y Melvin W. Reder (comps.), Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz, Nueva York y Londres, Academic Press.

Evenson, Robert (1975), "Technology generation in agriculture", en Lloyd G. Reynolds (comp.), *Agriculture in Development Theory*, New Haven, Yale University Press.

Faini, Riccardo, Fernando Clavijo y Abdel Senhadji-Semlali (1992), "The fallacy of composition argument: Is it relevant for LDC's manufactures exports?", *European Economic Review*, vol. 36.

Feder, Gershon (1983), "On exports and economic growth", *Journal of Development Economics*, vol. 12.

Frank, Robert (1997), "The frame of reference as a public good", *Economic Journal*, vol. 107, noviembre.

Fry, Maxwell J. (1988), *Money, Interest, and Banking in Economic Development*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.

Grosh, Margaret (1995), "Five criteria for choosing among poverty projects", en Nora Lustig (comp.), *Coping With Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, Washington, D.C., The Brookings Institution.

Hamada, Koichi y Jagdish Bhagwati (1975), "Domestic distortions, imperfect information and the brain drain", *Journal of Development Economics*, vol. 2, Nº 3, septiembre.

Hirsch, F. (1976), *The Social Limits of Growth*, Cambridge, Harvard University Press.

Ho, Samuel P.S. (1980), "Small-Scale Enterprise in Korea and Taiwan", *World Bank Staff* documento de trabajo Nº 384, Washington D.C., Banco Mundial.

James, J. (1998), "Information technology, globalization, and marginalization", en A.S. Bhalla (comp.), *Globalization, Information Highway, and Marginalization*, Londres, The Macmillan Press.

Kant, Shashi (1996), *The Economic Welfare of Local Communities and Optimal Resource Regimes for Sustainable Forest Management*, tesis de doctorado, Toronto, Universidad de Toronto.

_____ y Albert Berry (1999), *Path Dependence, Multiple Equilibria, and Adaptive Efficiency in Forest Regimes in India*, Toronto, inédito.

Kuo, Shirley W.Y. (1983), *The Taiwan Economy in Transition*. Boulder, Colorado, Westview Press.

Kuznets, Simon (1955), "Economic growth and income inequality", *American Economic Review*, vol. 45, Nº 1.

Levy, Brian, Albert Berry y Jeffrey B. Nugent (1999), *Fulfilling the Export Potential of Small and Medium Firms*, Norwell, Massachusetts, Kluwer Academic Publishers.

Lipton, Michael (1993), "Land reform as unfinished business: The evidence against stopping", *World Development*, vol. 21, Nº 4, abril.

_____ y Martin Ravallion (1995), "Poverty and policy", en Jere Behrman y T.N. Srinivasan (comps.), *Handbook of Development Economics*, vol. 3B, Amsterdam, Elsevier Science B.V.

Londoño, Juan Luis y Miguel Székely (1998), "Sorpresas distributivas después de una década de reformas", *Revista de Economía Política*, vol. extraordinario.

Maddison, Angus (1992), *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: Brazil and Mexico*, Oxford, Banco Mundial, Oxford University Press.

Maizels, Alfred (1994), "The continuing commodity crisis of developing countries", *World Development*, vol. 22, Nº 11.

Mason, Andrew (1988), "Saving, economic growth, and demographic change", *Population and Development Review*, vol. 14, Nº 1.

Masson, Paul R., Tamim Bayoumi y Hossein Samiai (1998), "International evidence on the determinants of private savings", *World Bank Economic Review*, vol. 12, Nº 3, septiembre.

Morduch, Jonathan (1998), *Does Microfinance Really Help the Poor? New Evidence from Flagship Programs in Bangladesh*, Research Program in Development Studies, Princeton, Universidad de Princeton, borrador.

Morley, Samuel (2000), *Distribution and Growth in Latin America in An Era of Structural Reform*, documento preparado para la Conferencia sobre los efectos de la globalización en la pobreza y en la desigualdad de los ingresos de los países en desarrollo, París, 30 de noviembre al 1° de diciembre.

Naciones Unidas (1998), *Poverty Reduction Strategies: A Review*, Nueva York.

Ocampo, José Antonio (2002), *Lights and Shadows in Latin American Structural Reforms*, documento presentado en la Conferencia en honor al profesor Albert Berry, Toronto, Universidad de Toronto, 19 y 20 de abril.

_____ (2001), "Agricultura y desarrollo rural en América Latina", en María Beatriz de A. David (comp.), *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe: ¿La construcción de un nuevo modelo?*, Bogotá, D.C., Cepal/Alfaomega.

Oswald, Andrew (1997), "Happiness and economic performance", *Economic Journal*, vol. 107, Londres.

Pritchett, Lant (1996), "Where has all the education gone?", *Policy Research Working Paper*, Nº 1581, Washington, D.C., Banco Mundial.

Ranis, Gustav (1978), "Equity with growth in Taiwan: How 'special' is the 'special' case?", *World Development*, vol. 6, Nº 3, marzo.

Robbins, D. (1996), "Evidence on trade and wages in the developing world", *OECD Development Centre Technical Paper*, Nº 119, París, diciembre.

_____ (1995), "Trade and industrial policy reform", en Jere Behrman y T.N. Srinivasan (comps.), *Handbook of Development Economics*, vol. B, Amsterdam.

Rodrik, Dani (1995), "Why is there multilateral lending?", *NBER Working Papers*, N° 5160, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.

Rosenzweig, Mark (1999), "Schooling, economic growth, and aggregate data", en Gary Saxonhouse y T.N. Srinivasan (comps.), *Development, Duality, and the International Economic Regime: Essays in Honor of Gustav Ranis*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

Santor, Eric (1999), *Microfinance: A Review of Theory, Practice and Impact*, documento preparado por el Departamento de Economía de la Universidad de Toronto, Toronto.

Schultz, Paul (1989), "Education investments and returns", en Hollis Chenery y T.N. Srinivasan (comps.), *Handbook of Development Economics*, vol. 2, Amsterdam, Países Bajos.

Schultz, Theodore W. (1961), "Investment in human capital", *American Economic Review*, vol. 51, Nº 1, marzo.

Scitovsky, Tibor (1976), *The Joyless Economy*, Oxford, Oxford University Press.

Serieux, John y Albert Berry (1999), "Convergence, divergence or no-vergence? Recent trends in world income distribution", 1980-1995, inédito.

Shaffer, Paul (1998), "Gender, poverty and deprivation: Evidence from the Republic of Guinea", *World Development*, vol. 26, Nº 12.

Stallings, Barbara y Wilson Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Unctad (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1996), *World Economic and Social Survey 1996*, Nueva York.

Whitehead, C. (1996), "Chronic fiscal stress and the reproduction of poverty and inequality in Latin America", en V. Bulmer-Thomas (ed.), *The New Economic Model in Latin America and its Impact of Income Distribution and Poverty*, Basingstoke, Macmillan/ Nueva York, St. Martin's Press, en asociación con el Instituto de Estudios Latinoamericanos, Londres.

# 14. Eras en la protección social en América Latina

*Juan Luis Londoño**

## Introducción

Los marcos de referencia del debate social han cambiado sustancialmente en las dos últimas décadas, bajo el doble influjo de los organismos internacionales y lo ocurrido en los países. Tales cambios conceptuales han ido irrumpiendo en la práctica de las políticas sociales.

En los servicios sociales, se dio un notable desplazamiento en la forma de hacer política. Surgió una nueva forma de visualizar, desde el Estado y desde la sociedad, la propiedad, el financiamiento y la organización de los servicios sociales, y la valoración de la importancia de las libertades individuales y sociales. Hasta los años setenta predominó una visión europeizante de propiedad estatal de las entidades de provisión, casi siempre centralizada, con un financiamiento público no siempre previsible y en medio de una organización burocrática que prestaba poca atención a la libertad de las personas. En los años ochenta, en medio de la presión fiscal que ocasionó la crisis de la deuda externa, dos elementos centrales del modelo fueron cuestionados: la propiedad y la libertad. El ambiente neoliberal que primó en medio del "ajuste estructural" coincidió en la búsqueda de nuevos agentes, fuera del gobierno central, que se conviertan en propietarios de los servicios. Surgió también el intento de fortalecer la capacidad de influencia de los individuos en los servicios, pero en esta fase no se logró enfrentar los problemas de financiamiento ni de organización de los servicios que, librados a la espontaneidad del mercado, no fueron en buena dirección.

En los años noventa, el financiamiento solidario y la organización estructurada dio paso a un modelo en el que la propiedad dejó de ser importante, pues la fuerza de la competencia y la elección social le restaba trascendencia a la línea divisoria entre lo público y lo privado. Junto con disminuir la pugna en torno al tipo de actor, se inició una discusión sobre el tipo de operación de los servicios y el conjunto de

---

* Político, periodista, asesor de entidades como el Banco Mundial y el BID y dos veces Ministro en Colombia.

incentivos necesarios para implantarlo. Más que en el monto de recursos, la atención se concentró en las formas de movilización y aplicación de éstos y en la vinculación activa de la población. En el cuadro 14.1 se presenta un esquema simplificado de estos cambios.

**Cuadro 14.1**
DESPLAZAMIENTOS PARADIGMÁTICOS DE LA POLÍTICA DE SERVICIOS SOCIALES

| | **Años sesenta y setenta** | **Años ochenta** | **Modelo emergente** |
|---|---|---|---|
| Propiedad | Estatal central | Descentralizada o privada | Competitivo |
| Financiamiento | Público no sistemático | En crisis<br>Recuperación de costos | Solidario |
| Organización | Burocrática | Espontánea | Estructurado |
| Libertad | No | Individual | Social |

De esta manera, en medio de períodos de avance y de retrocesos en el proceso de reforma en los distintos países, han aparecido elementos novedosos en la transformación de los servicios sociales. No obstante, la persistencia de la desigualdad y la creciente percepción de la volatilidad de las economías latinoamericanas han conducido a la exploración de nuevas modalidades de protección social, más allá de los servicios sociales. En el presente ensayo se analiza esta doble transformación. Está dividido en tres partes. En las dos primeras se examinan la convergencia hacia un modelo "horizontal" de organización de los servicios, primero desde el punto de vista de las innovaciones de la política social que se han puesto en marcha y, posteriormente, desde una perspectiva analítica. En la tercera se estudia el surgimiento de nuevos paradigmas donde los mercados de activos y de seguros comienzan a jugar un papel de creciente importancia.

## 1. Principales innovaciones institucionales de los servicios sociales

Los problemas fiscales de los años ochenta fueron un campo fértil para el debate sobre las modalidades de racionalización del gasto fiscal, la identificación de prioridades y la reorganización del aparato estatal. En esa época las principales innovaciones en los servicios sociales fueron de carácter financiero, y consistieron en la introducción de mecanismos de recuperación de costos de los servicios y la municipalización de los servicios de atención primaria de la salud y educación primaria. Los casos concretos de recuperación de costos fueron variados, más o menos exitosos, pero siempre en medio de enormes disputas ideológicas y políticas. En los procesos de descentralización se replicaron, en general, las antiguas modalidades de organización burocrática, trasladadas ahora al plano local, sin muchas innovaciones en la

organización de los servicios y el uso de instrumentos compatibles con los incentivos microeconómicos.

Los años noventa, por el contrario, se caracterizaron por ser un período de crecientes innovaciones institucionales en la aplicación de las políticas sociales. La atención dejó de centrarse en el debate sobre los modelos pedagógico y de prestación de servicios, de provisión de insumos o de movilización de nuevos recursos para hacerlo en las innovaciones en la configuración de los agentes y en las reglas de juego sobre operación de los servicios.

Se destacan, por su importancia, tres tipos de reformas que han producido transformaciones importantes en la forma de operación de los sectores sociales: la constitución de fondos de inversión social, la configuración de modalidades competitivas de descentralización y el desarrollo de una competencia estructurada en ciertos mercados.

## a. Los fondos de inversión social

Los fondos de inversión social tienen su origen en Bolivia, donde se diseñó y utilizó un Fondo Social de Emergencia para mitigar los costos del proceso de estabilización a mediados de los años ochenta. Esta innovación institucional se expandió rápidamente a un amplio grupo de países y permitió movilizar financiamiento público por cerca de 400 millones de dólares anuales en la década de 1990, lo que equivale a la mitad de un 1% del gasto social total. El desarrollo de los fondos permitió cubrir necesidades básicas de un porcentaje considerable de los grupos más pobres, y estableció nuevas funciones y nuevas reglas de operación de la acción social.

Hay tres grandes innovaciones en la operación de estos fondos dignas de destacarse: i) la configuración de un nuevo agente encargado de la compra de servicios a nombre de las comunidades, fuera de los ministerios; casi siempre es una persona jurídica dependiente de la Presidencia de la República, con salarios más altos que los de la administración pública; ii) el fortalecimiento de las comunidades para la expresión de sus necesidades y el control social de la ejecución de las obras; y iii) la contratación competitiva y flexible de los agentes no gubernamentales ejecutores de obra con presupuestos fijos. Estas tres innovaciones permitieron desarrollar algunos elementos de un nuevo esquema horizontal de relaciones entre el Estado, los proveedores y los usuarios. La constitución de los fondos se tradujo en la práctica en una distinción entre el financiamiento de la provisión, y la compra y la producción de los bienes y servicios básicos; permitió una mejor definición de los responsables por los proyectos; otorgó más importancia a la demanda, la participación y las decisiones de las comunidades; fortaleció el financiamiento público sobre la base de resultados al tiempo que logró una mayor flexibilidad en la contratación de obras e insumos, aunque el subsidio pleno a la oferta se mantuvo.

La operación de los fondos ha resultado muy efectiva para resolver problemas de las comunidades más pobres —especialmente de provisión de agua, construcción de acueductos y alcantarillados, mejoramiento de escuelas y puestos de salud—, para crear empleos temporales y, sobre todo, para abrir nuevos espacios para la acción social de la población.

### b. La descentralización competitiva en educación

Durante los años ochenta casi todos los países de la región emprendieron un esfuerzo de descentralización de los servicios de salud y educación básicas. En general, el esfuerzo se concentró en la definición de nuevas modalidades de propiedad de las escuelas y los puestos de salud e inversión en ambos, y en la asignación de recursos crecientes, sin realizar mayores innovaciones en la organización de los servicios y en la interacción con los usuarios. Las burocracias nacionales fueron reemplazadas por burocracias locales.

En Chile, la reforma de la educación pública de 1981 estableció cambios en la modalidad de asignación de recursos públicos para favorecer la libre elección de escuelas públicas y privadas por parte de los estudiantes y la introducción de evaluaciones sistemáticas de la calidad de la enseñanza. Los recursos que transfería el gobierno central a las municipalidades se asignaron a las escuelas sobre la base del número de alumnos. Lamentablemente, la reforma no contempló en un principio la autonomía escolar y la descentralización de la contratación y negociación salarial con los maestros, lo que ha impedido una más rápida incorporación y respuesta de las instituciones públicas dentro del sistema, y ha creado resistencias políticas que han limitado el proceso de cambio.

Esta descentralización dio origen a nuevos grupos de usuarios de servicios de educación, integrados por asociaciones familiares o de entidades locales, estuvo acompañada de mejores sistemas de medición de desempeño y se basó en la movilización de mayores recursos públicos que se asignaron en general con sistemas parciales de capitación. Otros procesos regionales fueron más variados, en temas clave como la autonomía administrativa de los directores de las escuelas, el grado de competencia y la libre elección por parte de los estudiantes. Entre ellos cabe resaltar el modelo rural centroamericano, que tuvo expresiones en El Salvador, Nicaragua y el Sur de México, y cuyos elementos distintivos son la creciente autonomía escolar, el rol fundamental de las organizaciones de padres de familia y la asignación de recursos públicos sobre la base de resultados. Para ampliar la cobertura de la educación primaria en zonas muy pobres se afianzó la organización de los padres de familia, a quienes se dieron amplios poderes para la contratación de maestros fuera de la nómina pública, y la evaluación de su asistencia y rendimiento.

La segunda innovación fue el modelo de autonomía escolar del Estado de Minas Gerais de Brasil, caracterizado por la participación comunitaria, la asignación de recursos por resultados y la configuración de un sistema de evaluación estandarizada de estudiantes. Se conformó una nueva modalidad de escuela pública con personería jurídica, muy amplia autonomía para la elaboración y el análisis de planes quinquenales de desarrollo y la participación de consejos escolares en la administración de las escuelas y la elección de directores. El componente no salarial de los costos fue asignado a las escuelas conforme a una fórmula transparente de capitación por alumno matriculado. Finalmente, se ha universalizado el sistema de medición anual de los resultados que muestran las escuelas, que se difunden ampliamente entre los estudiantes, las familias y la opinión pública.

La tercera innovación es la puesta en marcha de un programa de becas para educación secundaria en Colombia a partir de 1992. Concretamente, se otorgaron becas educativas con fondos públicos, para que jóvenes de los estratos más bajos de las grandes ciudades pudieran acceder, mediante libre elección individual, a escuelas privadas previamente certificadas. Las dos innovaciones fueron los mecanismos de capitación en la asignación de recursos y la libre elección de escuelas privadas en el proceso de descentralización. No se desarrollaron mecanismos de evaluación de calidad.

Aunque no se cuenta con evaluaciones completas de estos procesos, sí pueden destacarse algunos de sus logros cuantitativos. La expansión de la cobertura ha sido sustancial: 2 millones en Chile, 100.000 jóvenes en Colombia, 400.000 en Centroamérica y 2,3 millones en Minas Gerais. Esta expansión de la cobertura se centró en los grupos más pobres. En todos los casos, se registran reducciones de costos unitarios y en varios una mayor satisfacción y calidad.

## c. La estructuración del pluralismo en el área de la salud

Algunos de estos programas de financiamiento de proyectos de inversión y de descentralización educativa acudieron a nuevos agentes públicos y privados, otros modificaron los mecanismos de asignación de recursos y, por último, otros establecieron nuevas modalidades de interacción entre los usuarios y los proveedores a través de la libre elección de escuela, información sobre la calidad de la educación e instancias de control social. Todos fueron programas interesantes que mejoraron los resultados en la operación del sector educativo, pero fueron incompletos en términos de creación de un nuevo sistema coherente de actores y reglas de juego. En los años noventa, hubo algunos intentos de reforma más ambiciosos. Aunque éstas fueron considerables en Argentina, Uruguay y Nicaragua[1], la reforma realizada en Colombia permite

1. Medici y otros (1998) realizan un examen detallado de estos procesos de reforma.

analizar la puesta en marcha del nuevo modelo de organización horizontal que se está desarrollando en la región.

A partir de la Ley 100 de 1993, Colombia adoptó una nueva modalidad de operación del sistema de salud, en la que se conjuga una configuración horizontal de actores especializados y de reglas de mercado con el fin de facilitar la competencia y la libre elección[2]. El nuevo sistema colombiano se construyó sobre la base de la afiliación obligatoria de la población con capacidad de pago a un sistema de seguridad social basado en dos principios: la unicidad de los mecanismos de movilización de recursos y la pluralidad de entidades organizadoras de los servicios de salud. Con tal objeto no sólo se separó el financiamiento de la provisión de servicios, sino que también se distinguió en esta última la compra de la producción de servicios. El creciente poder de decisión de los usuarios, el papel central de los compradores plurales de servicios de salud, la competencia de los proveedores y el financiamiento solidario, unidos a instrumentos de regulación que apuntan a la creación y operación eficiente de los mercados, han creado las bases de un completo modelo horizontal de usuarios y proveedores.

En lo que respecta a la organización de los diferentes actores, la reforma dispuso una nueva especialización por funciones. El Estado se concentra en la movilización de recursos públicos para el sistema, en su modulación y en el control. El Ministerio de Salud se desprende del manejo directo de los hospitales, y se especializa en la dirección del sistema bajo la autoridad de un Consejo Nacional de Salud en el que participan todos los agentes del sistema. Se crea una entidad pública especializada de control, con carácter de Superintendencia, encargada de definir los flujos de información con un plan único de cuentas dentro del sistema, coordinar el sistema de garantía de calidad, vigilar las condiciones de solvencia y liquidez de las diversas entidades, y resolver las quejas y conflictos dentro del sistema. Con la creación de un fondo nacional de solidaridad y garantía, que se nutre de contribuciones de la nómina y de aportes del presupuesto nacional, la provisión del financiamiento se convierte formalmente en una función independiente.

La mayor innovación de la reforma fue la configuración de agentes especializados en garantizar el acceso de la población a un plan universal de servicios de salud. Las entidades promotoras de salud (EPS) son organizaciones que compran, en representación de sus afiliados, los servicios previstos en un plan que ofrece las mismas prestaciones a toda la población. Existe un sistema plural de EPS que compiten entre sí por la afiliación de las familias, las que tienen plena libertad de elección. El sistema no distingue entre EPS, públicas y privadas que se rigen por las mismas normas, aunque ha desarrollado cooperativas de usuarios, para las zonas más pobres, llamadas em-

2. Londoño (1996a) realiza una descripción completa de este proceso.

presas solidarias de salud. Las EPS pueden proveer los servicios directamente, o contratar entidades proveedoras públicas y privadas, que se rigen por un estatuto de promoción de la competencia. Los hospitales públicos se convierten en entidades jurídicas autónomas, cuya junta directiva elige a los directores y tiene amplias atribuciones de contratación conforme a las normas del sector privado. Los usuarios tienen la obligación de afiliarse al sistema, y libre acceso a todas las EPS, a las que pueden afiliarse por períodos de un año. También participan en las juntas de proveedores públicos y en las EPS del sistema.

En el plano de las reglas, el sistema colombiano es autofinanciado mediante impuestos a la nómina y pagos de los usuarios. El Fondo Único de Solidaridad y Garantía recolecta en forma descentralizada todas las cotizaciones y las asigna a las EPS, como capitación ajustada por riesgo, de acuerdo con los costos previstos de atención del plan obligatorio. Los recursos fiscales que antes se destinaban a los hospitales públicos se transforman gradualmente en subsidios a la demanda, para financiar el libre acceso al sistema del 25% más pobre de la población. No hay incentivos fiscales, pero tampoco control de precios dentro del sistema. La regulación se ha centrado en la definición de un plan de servicios basado en el criterio de eficiencia en función de los costos y de seguridad financiera, así como en el establecimiento de un sistema de garantía de calidad. Las negociaciones salariales están descentralizadas, hay libertad de contratación de EPS y entidades prestadoras, y el sistema de adquisición de medicamentos es bastante competitivo. Las guías básicas de operación del sistema se derivan de las disposiciones de la ley, se aprueban por consenso en el Consejo de Salud y deben llevar la firma del Ministro.

El nuevo sistema registra logros notables en sus primeros años de operación. Quince millones de personas se afiliaron al sistema de seguridad social, 6 millones de las cuales pertenecen al estrato más bajo de la población, que recibe un subsidio directo a la demanda. Se han conformado más de 20 EPS, en su gran mayoría no gubernamentales, que tienen a 5 millones de nuevos afiliados. Las 180 empresas reúnen a 2 millones de afiliados de zonas rurales y de barrios marginales de las grandes ciudades. Aunque el sistema ha necesitado nuevos aportes de recursos públicos, parte de los cuales se destinaron a cubrir los gastos que antes realizaban las familias, el gasto medio por afiliado ha descendido. La gran mayoría de hospitales públicos ha adquirido plena autonomía y en el proceso de descentralización las secretarías departamentales se han responsabilizado del 80% de los servicios que estaban a cargo del Ministerio. El sector privado proveedor de servicios registra un auge de inversiones y cambios organizacionales. Esta estructuración de la competencia hecha en Colombia da claras señas de que el nuevo sistema de actores y reglas de juego permite simultáneamente mejorar la equidad y la eficiencia de los sectores sociales.

## d. Visión global de las innovaciones

El conjunto de innovaciones sociales identificado puede analizarse más sistemáticamente desde la perspectiva de las nuevas funciones asignadas a los diferentes agentes del sistema y de las nuevas reglas de operación, por las que se rige el sistema que se presenta en los cuadros 14.2 y 14.3.

**Cuadro 14.2**
LAS NUEVAS FUNCIONES

| | Fondos | Descentralización competitiva en educación | | | Pluralismo estructurado en salud (Colombia) |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Centroamérica | Minas Gerais | Chile | |
| **Funciones** | | | | | |
| Separa finanzas y provisión | Sí | Sí | | | Sí |
| Separa comprador y proveedor | Un fondo | Asociación familiar | Estado descentralizado | Municipio descentralizado | EPS plurales |
| **Proveedores** | | | | | |
| Autonomía | | Sí | Parcial | No | Sí |
| Competencia | | | | Alguna | Plena |
| Flexibilidad laboral | | Descentralizada | | | Descentralizada |
| Rendición de cuentas | Auditoría externa | Evaluación familiar | Evaluación estatal | Evaluación nacional | Información pública con Superintendencia |
| **Empoderamiento de usuarios** | | | | | |
| Acceso | Político | | | Elección | Libre elección |
| Voz | Comunitaria | | Juntas escolares | | Juntas |
| Elección | | | | Público-privado | Libre elección cooperativas de usuarios |
| Control | Externo | | | | Superintendencia |

En su conjunto, las introducidas suponen nuevas funciones para los actores. Asimismo, se observa una tendencia a separar el financiamiento y la provisión de los servicios, y a crear una función de adquisiciones distinta de éstos. Respecto de la provisión, hay una creciente autonomía y competencia, y una mayor capacidad de rendición de cuentas. Y el usuario adquiere cada vez más poder en el sistema, en virtud de la ampliación del servicio, la mayor voz y capacidad de elección del mismo usuario y la adopción de mecanismos explícitos de control.

**Cuadro 14.3**
LAS NUEVAS REGLAS

| | Fondos | Descentralización competitiva en educación | | | Pluralismo estructurado en salud (Colombia) |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Centroamérica | Minas Gerais | Chile | |
| **Finanzas** | | | | | |
| Fuente | Pública | Pública | Pública | Pública | Pública |
| Asignación | Costos | Capitación parcial | Capitación parcial | Capitación ajustada | Capitación ajustada por riesgo |
| Subsidio | Insumos | Insumos | Insumos | Insumos | A demanda |
| **Foco de la regulación** | | | | | |
| **Resultados** | | | | | |
| Definición | | | | | Plan universal; eficiencia en función de los costos |
| Aseguramiento de calidad | | | | Estándares | Explícitos |
| **Insumos** | | | | | |
| Trabajo | Libertad incentivos | Libertad | | Negociación nacional | Libertad incentivos |
| Otros | | Centralizados | Centralizados | Centralizados | Competitivo |
| Contratos | Reglas privadas | | | | Reglas privadas |

Los nuevos actores de los servicios sociales interactúan sobre la base de nuevas reglas que se han ido descubriendo. Pese a la creciente dependencia de recursos públicos, su asignación se vincula cada vez más a los resultados, y comienza a percibirse la posibilidad de asignarlos en función de la demanda. El foco de la regulación se desplaza cada vez más hacia la medición de resultados y de calidad. En relación con los recursos que intervienen en la producción de los servicios, se evidencia una mayor libertad de contratación conforme a reglas que rigen para el sector privado y sistemas de incentivos cada vez más explícitos.

## 2. LA NUEVA ECONOMÍA ORGANIZACIONAL: ¿HACIA UN MODELO HORIZONTAL?

Probablemente a consecuencia de las polémicas que predominaron en otros ámbitos de la política económica en los años ochenta, la discusión de las nuevas modalidades se ha enmarcado en contraposición entre el predominio del mercado o del Estado. En estas discusiones ha ido quedando en claro la diferencia entre el modelo emergente y

los otros dos modelos, que aquí denominamos de seudomonopolio público y del mercado salvaje, por las funciones de los actores y las reglas de juego para su interacción (*véase* el cuadro 14.4).

**Cuadro 14.4**
MODELOS DE ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES

| | **Seudomonopolio público** | **Mercado salvaje** | **Horizontal** |
|---|---|---|---|
| **Funciones** | | | |
| Finanza-provisión | Integrado | Difuso | Separado |
| Compra-provisión | Integrado | Difuso | Separado |
| Proveedores | Centralizado | Autónomo<br>Atomizado | Autónomo<br>Pluralista |
| Demanda | Limitada<br>(alguna voz) | Segregada<br>(alguna escogencia) | Empoderada<br>Voz o escogencia |
| **Reglas** | | | |
| Financiamiento | Público<br>Sigue los insumos | Privado<br>Sigue la capacidad de pago | Público<br>Sigue los resultados<br>Subsidios a la demanda |
| Coordinación | Planificación central | Atomizada | Competencia estructurada |
| Base de la regulación | Mando y control | No | Normas basadas en los incentivos |
| Foco | Mercado de insumos | No | Mercado de productos |
| **Dinámica** | Controlados por proveedores | Capturados por los proveedores y los más ricos | Dinamizada por los compradores y usuarios |
| Los más pobres | Ignorados | Excluidos | Empoderados |

## a. Los modelos de seudomonopolio público y mercado salvaje

El modelo del seudomonopolio público[3] descansa en la integración de las funciones de financiamiento, compra y provisión de servicios en manos de un Estado central, que no permite mayor autonomía a los proveedores ni da mayor participación a los usuarios en la organización de los servicios. La coordinación de los proveedores se realiza centralizadamente, con mecanismos de comando y control para asignar los recursos públicos al financiamiento de los diversos insumos (trabajo, equipos, materiales) requeridos para la provisión de los servicios sociales.

3. En estricto sentido, un monopolio público requeriría excluir explícitamente la existencia de privados y el acceso de la población a éstos, lo que sólo se ha realizado en Cuba.

En el modelo del mercado salvaje, las funciones de financiamiento, compra y producción de servicios es desempeñada por distintos actores, vagamente conectados. Los proveedores (escuelas, médicos y hospitales) son formalmente autónomos y tienden a interactuar directamente con los distintos tipos de usuarios en respuesta a la demanda. La coordinación la realiza el mercado a través del sistema de precios, por lo que los recursos fluyen de acuerdo con la capacidad de pago. Este modelo está más orientado a la desregulación de los mercados de insumos o productos que a la regulación.

Estos dos modelos se presentan generalmente como alternativas para la organización de los servicios sociales. La disyuntiva entre Estado y mercado, o entre la nacionalización y privatización de los servicios de salud, educación y seguridad social, sigue provocando polarización y conflictos en muchos países.

No se ha destacado, sin embargo, que estos dos modelos extremos, si se consideran desde el punto de vista de la organización sistémica y de la posibilidad de cambio, tienen mucho en común. Ambos constituyen modalidades de una organización que tiende a privilegiar la posición monopólica (total o parcial) de los proveedores, y a minimizar la función y el poder de decisión de los usuarios, que se encuentran dispersos y limitados por su capacidad de pago o de acceso. Bien sea por la ausencia de mecanismos de retroalimentación en el modelo público o por la existencia de importantes asimetrías de información en el modelo privado, ambos tienden a provocar ineficiencias sistémicas y a excluir a los grupos más pobres. En un modelo burocrático, no se toman en cuenta la demanda ni la competencia en la organización o provisión de servicios, y la interacción entre los agentes está dominada por relaciones de mando. En un modelo de mercado desintegrador, tanto la demanda como la oferta y el financiamiento están atomizados, no hay normas que permitan prevenir las fallas previstas del mercado. La verticalidad de la organización en ambos modelos se traduce en un alto grado de control de los proveedores que, con la anuencia del clientelismo en el modelo público y de las poblaciones con mayor capacidad de pago en el modelo privado, tienden a bloquear la dinámica de cambio.

Los extremos de la burocracia o del mercado salvaje son opciones con enormes limitaciones para la organización sistémica de los servicios sociales. Los problemas de eficiencia y libertad limitan seriamente la eficacia de una organización puramente pública. Por otra parte, los problemas de información, comportamiento oportunista y equidad de la opción de privatización de los servicios sociales tienden a provocar problemas de equidad y eficiencia no menos importantes.

### b. El modelo horizontal emergente

La consideración de los diversos aspectos del debate en distintos países permite identificar un modelo de actores y reglas de juego sustancialmente distinto a los modelos

anteriores, que denominaremos "horizontal"[4]. La esencia del modelo es potenciar el papel de los usuarios en su interacción con los proveedores, con el fin de mejorar las posibilidades sistémicas de prestar servicios eficientes, equitativos y de calidad. El modelo horizontal se caracteriza esencialmente por un financiamiento más equitativo, una organización pluralista y responsable, incentivos a la eficiencia y calidad, provisión de servicios más competitiva y usuarios con mayor poder de decisión sobre la base de mejor información y representación. Esta estructuración responde a la conformación de un grupo de actores y reglas de juego, lo que se describe en la siguiente sección.

### *i. Los actores y sus funciones*

Desde el punto de vista sistémico, el elemento esencial del modelo horizontal es la conformación de un conjunto de actores con funciones especializadas, a fin de facilitar interacciones de mercado más equilibradas entre productores y consumidores. Conceptualmente consiste en separar en agentes especializados tres tipos de funciones: la dirección del sistema, el financiamiento y la adquisición de servicios. La orientación fundamental es dar a los usuarios poder de decisión y expresión de sus opiniones, para que puedan influir mucho más en los resultados de las transacciones del mercado. Para ello, y en términos convencionales, la separación del financiamiento y la provisión de servicios es necesaria para una especificación más precisa del producto, aunque también se requiere la configuración de un nuevo actor que represente a los usuarios cada vez más libres en su relación con los productores de servicios. Los compradores especializados en representación de las familias (posiblemente con un papel más amplio en el caso de los servicios de salud que en educación), además de la articulación de las demandas individuales podrían jugar un papel determinante del equilibrio de mercado. Por último, resulta conveniente la creación de instituciones especializadas en la regulación y supervisión, de las modalidades de interacción del conjunto de oferentes y demandantes de los distintos mercados, que deben ser evidentemente públicas. La formulación de reglas del juego compatibles con los incentivos microeconómicos haría posible la pluralidad, la competencia y la coordinación en el plano de la provisión y de la compra, donde la libre elección ejercería toda su influencia, más que en el ámbito del financiamiento.

El modelo anterior contrasta con el modelo burocrático, en el que la integración de funciones de provisión y financiamiento en un solo ente limita enormemente la interacción horizontal con los usuarios a través del mercado, la libre interacción y la participación social; además, la libertad es limitada por las reglas de acceso prede-

4. *Véanse* Londoño (1996b) y Londoño y Frenk (1997).

finidas aplicables a ciertos grupos. También contrasta con el modelo de mercado salvaje, en el que los agentes se segmentan de acuerdo con la capacidad de compra puramente individual y la separación formal de financiamiento y provisión impide al usuario una articulación eficiente e influyente de sus demandas.

### *ii. Las nuevas reglas del juego*

El modelo horizontal de organización apunta al uso de instrumentos de intervención compatibles con los incentivos económicos de los agentes, es decir, que potencien la acción del mercado a través de las libres decisiones de individuos y proveedores para el logro eficiente de resultados justos. La definición de incentivos y normas pasa a jugar un papel esencial, y a enfocarse menos sobre los insumos y procesos y más en el financiamiento y los resultados.

En este sentido, el modelo propende, en primer lugar, a evitar que las diferencias de capacidad de pago restrinjan el acceso a los servicios universales y que las limitaciones de financiamiento impidan el funcionamiento de los servicios. Por esta razón, tiene un componente fundamental de financiamiento público, que provee un flujo estable y predecible de recursos. Asimismo, en el modelo se da prioridad a la asignación de recursos con función de los resultados y el desarrollo de subsidios orientados a la demanda. En un contexto de mercados abiertos, esto requiere la operación de becas y *vouchers*. En términos más generales, significa privilegiar la capitación, ajustada por riesgo en el caso de salud o por condiciones socioeconómicas en el caso de la educación, como mecanismo de asignación de recursos.

Esta modalidad de financiamiento difiere de los mecanismos tradicionales de asignación de recursos dentro de los sistemas públicos, que suelen estar orientados a los insumos (subsidios a la oferta), de acuerdo con procedimientos de negociación definidos por partes con diferente poder político y escasas restricciones presupuestarias. También difiere del modelo simple de mercado, en el que la movilización del financiamiento se determina en negociación entre partes con distinto grado de poder, y la asignación de recursos obedece al uso de servicios y la capacidad de pago de las partes.

El segundo objetivo del modelo es la coordinación de los compradores y vendedores, mediante la adopción de un sistema explícito de reglas sobre incentivos, información y controles automáticos destinadas a maximizar la eficiencia de la interacción entre productores plurales y autónomos y los consumidores libres con gran poder de decisión. El propósito de este sistema normativo es estructurar las modalidades de competencia y libre elección para minimizar las más conocidas fallas de los mercados libres.

Esta modalidad de coordinación de los agentes contrasta con lo que ocurre con los modelos puramente privados o públicos. Los vacíos de regulación del sistema de

mercado dan pie a actitudes oportunistas de proveedores privados atomizados que se benefician del poder que les da la información y de la dificultad para disponer de información actualizada. La falta de reglas explícitas en el sistema burocrático, que descansa más bien en órdenes y controles discrecionales provenientes de la oficina central de planeamiento, muchas veces informales, no alcanza a contrarrestar la natural tendencia a la minimización del esfuerzo, el desperdicio de recursos y la corrupción.

El modelo se centra, además, en la adopción de reglas estructuradas e incentivos al desempeño, particularmente en los mercados de productos. Por ejemplo, en el caso de los servicios de salud, se especifica con gran detalle el contenido de los planes de salud, y se definen responsabilidades de los productores y los derechos de los usuarios. Se ha procurado que las reglas adoptadas sean consistentes con el comportamiento económico de los agentes, para minimizar el grado de intervención de las autoridades y de discrecionalidad de las entidades fiscalizadoras.

Esta modalidad de regulación contrasta con la del modelo público, en la que predominan las intervenciones discrecionales y formales más orientadas a los mercados de insumos (especialmente el laboral, pero también al manejo de la infraestructura y la dotación, medicamentos y textos escolares), y al control de precios de los posibles competidores, que a la definición y seguimiento de los resultados. También contrasta con la del modelo del mercado salvaje en el que, por definición, no es necesario establecer reglas del juego sobre la interacción de los agentes.

### *iii. Productos y procesos de producción*

El acento del modelo horizontal está puesto en la definición precisa de planes universalizables de servicios más amplios que la difusa garantía de acceso universal a los servicios que preconizan muchos sistemas públicos, lo que contrasta con la falta de definición característica de los sistemas de mercado. Esto permite aplicar procedimientos racionales de limitación de los excesos de demanda, que supera la arbitrariedad y la capacidad de pago propios de los otros dos modelos. La definición precisa de los productos en el modelo horizontal posibilita la estandarización de procesos en busca de logros y calidad. En los otros dos modelos, la ausencia de tales definiciones permite un comportamiento oportunista por parte de los proveedores públicos o privados, que no son detectados ni controlados por los usuarios debido a la falta de información o de capacidad de decisión. Precisamente, la información necesaria para la competencia de organizadores y proveedores y la libre elección de los usuarios es un elemento central del modelo horizontal.

Esta combinación de especificidad del producto y liberalidad de la organización y de los insumos que caracteriza al modelo horizontal permite un mayor grado de innovación en el proceso de producción de servicios sociales. Por ejemplo, en el

caso de la educación[5], además de las innovaciones en la organización de las escuelas y la representación de los estudiantes y padres de familias, da origen a cambios espaciales y temporales, de tal modo que la educación pasa del ámbito de la transmisión al de la construcción social del conocimiento, del espacio de la escuela al ámbito de la comunidad.

### *iv. Funcionamiento del modelo horizontal*

En este modelo, los productores de servicios interactúan estrechamente con los usuarios, lo que se traduce en una desverticalización de la relación proveedor-usuario sobre la base de modalidades de movilización de recursos públicos, que se asignan "siguiendo a la gente", no al proveedor, y un espacio adecuado para el ejercicio del poder de decisión de los usuarios. La separación del financiamiento y la provisión, unida a la autonomía de los proveedores, posibilita la competencia en esta última. La división entre productores y representantes de usuarios permite desarrollar un sistema racional de incentivos y conduce al ejercicio más equilibrado del poder de compra en el mercado. El fortalecimiento de la capacidad de los consumidores y el apoyo a los grupos más pobres con subsidios directos hace posible una operación más eficiente y equitativa de los servicios sociales.

El conjunto sugerido de actores y reglas de juego puede operar de distintas maneras en los campos de la educación y la salud. En ambos casos, el modelo reconoce la plena autonomía de la unidad de prestación de servicios, la escuela o red de servicios de salud, para competir en función de la calidad de los servicios prestados. La relación proveedor-usuario es de tipo horizontal y supera las relaciones burocráticas y casuales de los clásicos sistemas médico-paciente y profesor-alumno, gracias a la interacción de equipos de trabajo con las familias, que tienen además la capacidad de decidir libremente su afiliación. Los grupos de familias, constituidos en un barrio o un lugar de trabajo, tienen voz, poder de compra y representación a través de compradores especializados, lo que fortalece el poder de los demandantes individuales de servicios. Existe un financiamiento público comprometido, estable y predecible, determinado de acuerdo con el grado de logro de ciertas metas; se aplica un sistema de asignación de recursos por usuario, basado en fórmulas transparentes preestablecidas conforme a costos estándar del conjunto de insumos para la prestación integral del servicio y sin posibilidades de presentar presupuestos poco definidos. Hay distintos tipos de proveedores colectivos de origen plural (públicos, privados y solidarios), a los que se les aplican las mismas normas sobre incentivos y normas de comportamiento; es decir, el modelo es consistente con la desaparición gradual, por

5. Colbert (1996).

la vía de la adopción de incentivos homogéneos, de las diferencias entre proveedores públicos y privados. El sistema de remuneración de los trabajadores de la educación y la salud tendría un componente de estímulo por el logro de las metas cuantitativas y de calidad de los servicios. El sistema de asignación de recursos por capitación se irá complementando progresivamente con subsidios a la demanda, orientados sobre todo a la población de menores recursos, que puede tener el carácter de vales (*vouchers*) educativos o de boletas de acceso a la seguridad social. En ambos casos, la acción del gobierno se concentrará en la regulación del sistema, el control de su calidad y la provisión de información para facilitar la competencia y la libre decisión de los usuarios.

### *v. La dinámica de cambio*

La especificación de relaciones horizontales de agentes autónomos plurales y con poder de decisión tiene evidentes ventajas para la organización de un sistema más eficiente y equitativo de producción y consumo de servicios sociales, pero también presenta ventajas de orden político para el proceso de cambio. La configuración de un nuevo grupo de agentes que compran servicios y el creciente protagonismo de los usuarios tienden a equilibrar el juego de fuerzas que en otros casos dificulta el proceso de cambio. El modelo horizontal diversifica y equipara las fuentes de poder, por lo que el consumidor colectivo y los organizadores e integrantes del sistema tienden a generarle aire al mismo e inducir continua dinámica de cambio. La inclusión de los grupos más pobres con una amplia gama de opciones tiene un enorme impacto en la configuración de los servicios.

Lo anterior contrasta con las dos modalidades tradicionales de organización de los servicios sociales. En el modelo burocrático tienden a primar los intereses de la burocracia interna, que a veces se distancian tanto de usuarios como de productores y otras se identifican con los proveedores en desmedro de los usuarios. En el modelo de mercado suelen predominar los intereses de los proveedores de servicios y los consumidores con gran capacidad de pago, especialmente en el campo de los servicios hospitalarios y de la educación universitaria. La concentración del poder en estos grupos cerrados puede bloquear, en ambos casos, la dinámica de cambio. La primacía de estos intereses resulta consistente con la exclusión de la población más pobre, de forma tal que la mayor ineficiencia sistémica también está asociada a una menor equidad.

## 3. PARADIGMAS CAMBIANTES DE PROTECCIÓN SOCIAL

La década de 1990 también registró innovaciones en dos espacios nuevos: la economía de los activos y los seguros sociales.

## a. Economía de los activos

El reconocimiento de que detrás de la pobreza y la desigualdad en términos de ingresos hay una insuficiente tenencia de activos y recursos y una desigualdad subyacente en lo que respecta a su distribución (Birdsall y Londoño, 1997), ha dado origen a nuevos debates e iniciativas en torno a las políticas sobre tierra, crédito y capital social que, después del capital humano, son los factores más importantes para los pobres.

Tras la oleada de iniciativas de reforma agraria en los años sesenta, los países de la región retomaron el tema en los noventa, en esta oportunidad dándole primordial importancia al desarrollo de los mercados de tierra y la modernización de los sistemas de registro de las propiedades. Lo realizado en este campo en Bolivia, Colombia, Perú y México dejan lecciones muy interesantes que permiten dar un nuevo ímpetu al interés por permitir a los campesinos más pobres acceder a la tierra.

Las operaciones de microcrédito, promovidas por el BID, que se llevaron a cabo en pocos países hasta la década de 1980, se ampliaron y contaron además con el apoyo del Banco Mundial. Sin embargo, su desarrollo institucional ha sido difícil en medio de las frecuentes crisis de los sistemas financieros de la región y del proceso de globalización de las instituciones bancarias.

Las ideas sobre capital social desarrolladas por Coleman (1990) y Fukuyama (1995 y 1999) fueron fuente de innovaciones en el campo de la investigación de la pobreza, ya que consideraban que el grado de cohesión social y sus modelos eran uno de los componentes críticos de la lucha contra la pobreza y la desigualdad. El Banco Mundial fue uno de los grandes inspiradores del debate (*véanse* Dasgupta y Serageldin, 1999, y Moser, 1996), y Rubén Katzman, de la Cepal, coordinó el estudio empírico más relevante (Katzman, 1999). Sin embargo, estas ideas, de gran potencia analítica, no han tenido grandes implicaciones de política. Han servido en parte como argumento para aumentar el énfasis en las políticas educativas y han reforzado la necesidad de utilizar modelos participativos en el diseño y la aplicación de las políticas sociales.

Los conceptos de potencialidades y libertades de Sen (1999) han permitido enfatizar la dimensión humana del desarrollo y valorar el concepto de los derechos sociales. En general, en América Latina se ha tendido a subrayar la importancia de la educación y la salud como componentes esenciales del desarrollo humano, pero no ha habido propuestas de política en las que se refleja más integralmente el concepto de desarrollo como libertad.

El rol de los activos en una política social más decidida ha sido redimensionado por la nueva literatura sobre los derechos de propiedad. En las investigaciones de Laporta y López (1998) se afirma que resulta imprescindible definir con precisión los derechos de acreedores, deudores y pequeños accionistas para lograr el desarro-

llo de los mercados de capitales, lo que ha conducido a una nueva modalidad de reforma de los mercados de capitales en países como México y Colombia. De Soto (2001) sostiene que, más que por la escasez de ahorro, la lucha contra la pobreza está limitada por la imposibilidad de movilizar los activos de los pobres en los mercados de capitales, y que esta inmovilización de recursos sería consecuencia de una definición deficiente de sus derechos de propiedad.

## b. Redes de protección

Desde mediados de los años noventa, la investigación y la política social han otorgado una importancia creciente en la dimensión de riesgo de la vida en sociedad.

El desarrollo de las bases de datos a partir de encuestas de hogares ha permitido descubrir nuevas dimensiones de riesgo de la vida social. La preocupación por la brecha del ingreso y la pobreza (indicadores del primer momento de la función de densidad de ingresos) en los años setenta dio paso, en las dos décadas posteriores a un incremento de las mediciones de la dispersión del ingreso y de los activos personales y familiares (el segundo momento vertical de la distribución: entre personas). En los últimos años, por medio de las encuestas, la atención se ha centrado en la variabilidad intertemporal de los ingresos de los individuos y las familias (es decir, el segundo momento horizontal de la distribución: a lo largo del tiempo). Se ha descubierto que la volatilidad de los ingresos (debida a las fluctuaciones de la economía pero también a la vulnerabilidad de sus activos y mercados) de los grupos más vulnerables de la población es una fuente de pobreza tan importante como la insuficiencia de activos y recursos.

En el continente americano, con el claro impulso del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, se ha ido desarrollando un enfoque cada vez más sofisticado de análisis de riesgo social que ha permitido superar la concepción tradicional de los seguros sociales como simples pensiones, y ha inspirado la creación de redes de seguridad y mercados factoriales.

Desde esa perspectiva es posible también hacer una caracterización de las etapas cambiantes del enfoque de protección social. Las reformas de las pensiones y las innovaciones en las redes sociales fueron los dos cambios principales en esta área durante los años noventa.

El sistema de pensiones, desarrollado a partir de mecanismos simples de reparto, fue evolucionando hacia métodos más claros de capitalización. Desde énfasis extremo en la capitalización individual chilena se fue derivando hacia modalidades combinadas de capitalización y solidaridad (como en Colombia, México y Uruguay). Y de la prioridad en orientar recursos de los trabajadores hacia los nuevos fondos, ha comenzado la tendencia a utilizar dichos fondos para dinamizar la economía y los mercados de capitales.

En las redes de protección social se ha registrado también una evolución muy interesante. Los fondos de inversión fueron el instrumento inicial de generación de empleo y activos en las zonas pobres para aliviar los procesos de ajuste o las grandes catástrofes naturales. En los últimos años se ha evolucionado hacia el uso directo de las transferencias de ingreso a la población más pobre. El programa mexicano "Oportunidades" (denominado previamente Progresa) se ha convertido en el instrumento en el que hoy se centra la atención de los nuevos experimentos políticos.

Las reformas de los mercados laborales y de capitales con una nueva perspectiva están comenzando a abrirse camino en la región, junto con un nuevo rol asignado a las finanzas públicas. En materia laboral, de una protección basada en contratos con cláusulas que inducían inmovilidad y costos excesivos se trató de evolucionar a modalidades más flexibles de contrato, que facilitaran la libre contratación y despido de trabajadores. Pero la mayor parte de estas iniciativas fracasó y más bien se desarrollaron experimentos piloto de desarrollo de seguros de desempleo en países como Brasil y Argentina.

En el horizonte del nuevo siglo, el debate de los seguros sociales va evolucionando hacia una consideración más explícita de la construcción de activos y de seguros como mecanismos primordiales de protección social (*véase* el cuadro 14.5).

**Cuadro 14.5**
CAMBIOS DE ORIENTACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

| | **Años sesenta -setenta** | **Años ochenta** | **Años noventa** | **Siglo XXI** |
|---|---|---|---|---|
| Pensiones | Reparto | Reparto | Capitalización | 2ª generación |
| Redes de protección social | Inexistentes | Fondos de inversión | Transferencias condicionadas<br>Catástrofes | Seguros |
| Laboral | Contrato laboral protector | Intentos fallidos de flexibilizar | Experiencias piloto de seguros | Seguridad abierta<br>Riesgos compartidos |
| Mercado de activos | Tierras | Liberalización financiera | Los activos de los pobres: educación y microempresa | Mercado de capitales<br>Emprendimiento capital de riesgo<br>Derechos de propiedad<br>Seguros colectivos |
| Finanzas públicas | | Ajustes | Protección de gasto social<br>Sostenibilidad fiscal: responsabilidad | Sostenibilidad social: responsabilidad y aseguramiento |

Durante los años noventa, los niveles de inversión de América Latina fueron bastante bajos en comparación con los años sesenta y setenta. La búsqueda de mayor formación de activos está generando estructuras más dinámicas en los mercados de capitales, con mecanismos que movilicen ahorro directamente hacia las empresas y la innovación. La gran diferencia frente a las décadas anteriores será el desarrollo del mercado de capital de riesgo, con nuevas formas de asegurar los derechos de propiedad y mayor énfasis en la facilitación de muchas empresas nuevas. La construcción social de activos, que alcancen a conjuntos grandes de la población, está a la orden del día en el continente.

La percepción de inseguridad económica en la región, enfatizada por Rodrik (2001), está generando un inusitado interés en el desarrollo de los mercados de seguros, tanto para los más pobres como para el mercado laboral. Además de la protección social contra los riesgos catastróficos, se están desarrollando mecanismos de protección de la educación superior y el desempleo. En este último caso, se piensa que la combinación de contratos laborales más flexibles con métodos para compartir los riesgos, así como la existencia formal de seguros de desempleo bien diseñados, pueden facilitar enormemente el crecimiento y la equidad.

Para el desarrollo de los nuevos mercados de seguros y activos se está generando también un espacio para la intervención del Estado. Lejos quedan los días en que se creía que sólo el Estado o la acción espontánea del mercado podrían generar los mejores resultados. Ahora se buscan modalidades de regulación cada vez más orientados a la expansión de los mercados, y formas de intervención de las finanzas públicas en la generación de nuevo capital de riesgo (como en Israel) o de seguros con componente de redistribución y solidaridad. Las reglas de responsabilidad fiscal, concebidas en un principio para garantizar sostenibilidad de las finanzas públicas, comienzan a vincularse conceptualmente con la protección social de los sistemas de previsión en el nuevo siglo.

Así, pues, es de esperar que el desarrollo institucional experimentado por los mercados de servicios sociales en los noventa se presente en los mercados de activos y seguros en la primera década del nuevo siglo. Y es bastante probable que, tras las fuertes oscilaciones hacia los extremos ideológicos, se desarrolle progresivamente una convergencia, donde se tengan en cuenta al mismo tiempo los objetivos de equidad, los incentivos microeconómicos y las fluctuaciones macroeconómicas.

Con modelos horizontales de servicios de salud y educación, extensión de la seguridad social a la salud, la educación superior y el desempleo, con un mercado de capitales dinamizado por una legislación sólida en materia de derechos de propiedad y contratos de seguro para todos, y con reglas fiscales de sostenibilidad intertemporal, el panorama social del nuevo siglo tendrá enormes cambios.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Birdsall, Nancy y Juan Luis Londoño (1997), "Asset inequality matters", *American Economic Review*, vol. 87, Nº 2, mayo.

Colbert, Vicky (1996), *Marco de referencia en "hacia una nueva escuela para el siglo XXI". Guías de formación docente en estrategias para el mejoramiento de la educación básica primaria y para el aprendizaje personalizado y grupal*, Bogotá, D.C., Banco Mundial/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef).

Coleman, James (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Dasgupta, Susmita e Ismail Serageldin (1999), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, D.C., Banco Mundial.

De Soto, Hernando (2001), *El misterio del capital*, Lima, Editorial El Comercio.

Fukuyama, Francis (1999), *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order*, Nueva York, The Free Press.

_____ (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Nueva York, The Free Press.

Katzman, Rubén (1999), *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay* (LC/MVD/R.180), Montevideo, Oficina de la Cepal en Montevideo.

Laporta, Rafael y Florencio López (1998), "Law and finance", *Journal of Political Economy*, vol. 106, Nº 6.

Londoño, Juan Luis (1996a), "Estructurando pluralismo en los servicios de salud: el caso de Colombia", *Revista de Análisis Económico*, vol. 11, Nº 2, Santiago de Chile.

_____ (1996b), "La estructuración del Estado y el rol de la política social: hacia un modelo horizontal", The World Bank. *Technical Department of Latin America Working Paper*.

Londoño, Juan Luis y J. Frenk (1997), "Pluralismo estructurado: hacia un modelo innovador para la reforma de los sistemas de salud en América Latina", *Economía y salud, necesidades, servicios y políticas*, J. Frenk (comp.), México, D.F., Fundación Mexicana para la Salud.

Medici, André Cézar y otros (1998), "Managed Care and Managed Competition in Latin America: The Way Ahead", *Innovations in Finance and Organization of Health Care*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Moser, Caroline (1996), *Situaciones críticas: reacción de las familias de cuatro comunidades urbanas ante la vulnerabilidad y la pobreza*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Rodrik, Dani (2001), "¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?", *Revista de la Cepal*, Nº 73 (LC/G.2130-P/E), Santiago de Chile, abril.

Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf. Inc.

Esta edición se terminó de imprimir en marzo de 2004.
Publicado por ALFAOMEGA COLOMBIANA S.A.
Calle 106A No. 22-56, Bogotá, Colombia.
E-mail: scliente@alfaomega.com.co
La impresión y encuadernación se realizaron en
Gente Nueva, Cra. 17 No. 30-12, Bogotá.