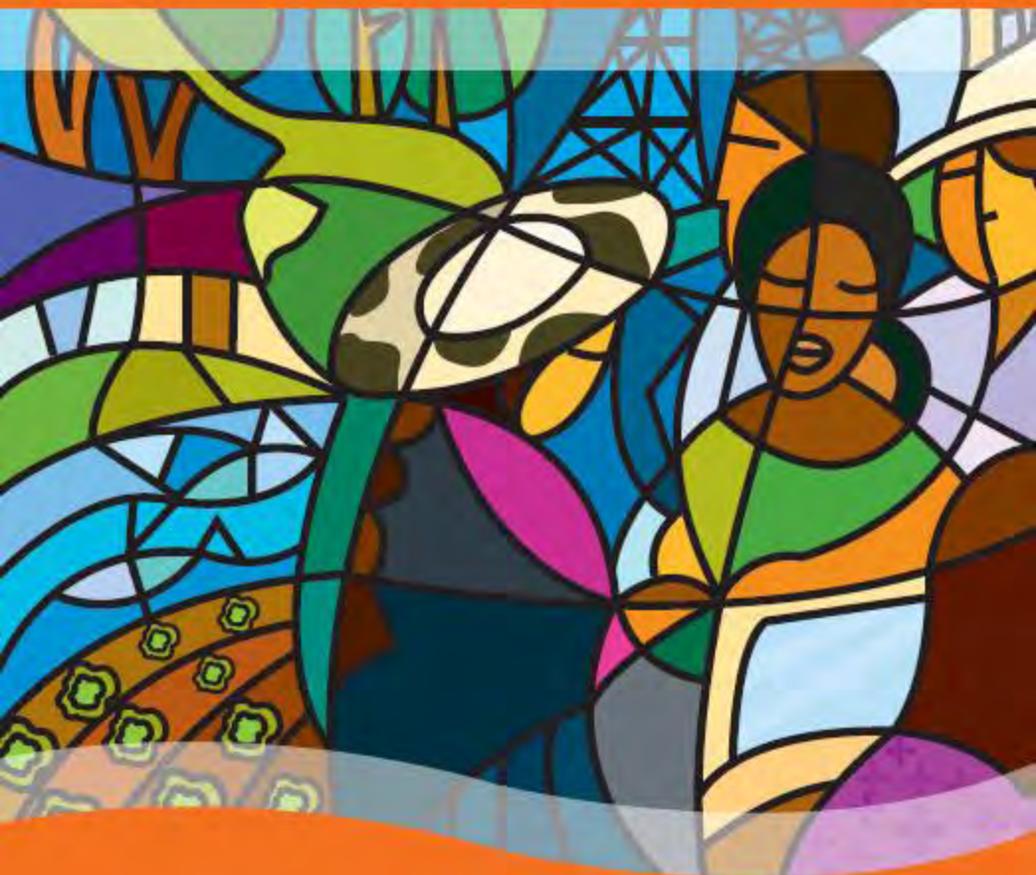




NOTAS PARA LA DISCUSIÓN
ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO



**NUEVAS ESTRATEGIAS
NACIONALES DE DESARROLLO:
REALIDADES Y RETOS PARA ECUADOR**

A faint, light-colored map of Ecuador is centered on the page, serving as a background for the title text.

**NUEVAS ESTRATEGIAS
NACIONALES DE DESARROLLO:
REALIDADES Y RETOS
PARA ECUADOR**

Compilado por:
Juan Ponce y Leonardo Vera



**NOTAS PARA LA DISCUSIÓN
ESTRATEGIA NACIONAL
DE DESARROLLO HUMANO
NUEVAS ESTRATEGIAS
NACIONALES DE DESARROLLO:
Realidades y retos para Ecuador**

La presente publicación ha sido auspiciada por el Gobierno Nacional, a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro de Investigaciones Sociales del Milenio (CISMIL).

El Centro de Investigaciones Sociales del Milenio –CISMIL, está integrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador, y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Fander Falconí,
Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

José Manuel Hermida,
Representante Residente del PNUD, y Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador

Adrián Bonilla,
Director Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Ecuador

Compilador de este número:

Juan Ponce, Leonardo Vera

Asesor principal:

Juan Ponce

Equipo del CISMIL

Especialistas:

Montserrat Albán, Jorge Granda,
María del Pilar Troya.

Asistentes de Investigación

Luis Chuquimarca, Diana Hidalgo,
Mercedes Onofa, José Antonio Sánchez

Equipo ODM – Proyecto PNUD:

Natalia García – Oficial de Programa

Irina Moreno – Comunicación

Carolina Bastidas – Asistente Administrativa

Corrección de estilo:

Grace Sugüenza

Concepto editorial: graphus®

Diseño: graphus® 290 2760

Ilustración: María Belén Guerrero

Impresión: Editorial Delta



contenido

Presentación 5
Fander Falconí B.

Introducción 10
Juan Ponce y Leonardo Vera



Artículo 1
Globalización y desarrollo: ¿cómo hacer
que la globalización funcione en países
pequeños? 19
Joseph Stiglitz



Artículo 2
Determinantes del desarrollo económico
y humano en América Latina a través
del análisis de convergencia 35
Fernando Martín



Artículo 3
Hacia una renovación de la agenda
del desarrollo 69
Octavio Rodríguez



Artículo 4

América Latina: del crecimiento liderado por exportaciones al desarrollo productivo
Leonardo V. Vera 99



Artículo 5

Una incursión en las políticas económicas y el patrón de crecimiento en América Latina: algunas propuestas para la agenda de desarrollo en el caso de Ecuador
Esteban Pérez Caldentey y Matías Vernengo 137



Artículo 6

Elementos para una estrategia de desarrollo para el Ecuador
Jeffrey Sachs 161



Artículo 7

Hacia una estrategia alternativa de desarrollo económico para Ecuador
Juan Ponce Jarrín y Leonardo Vera 167

Artículo 5

UNA INCURSIÓN EN LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y EL PATRÓN DE CRECIMIENTO EN AMÉRICA LATINA: algunas propuestas para la agenda de desarrollo en el caso de Ecuador*

Esteban Pérez Caldentey** y Matías Vernengo***

INTRODUCCIÓN

América Latina pasa, desde el 2002, por uno de los períodos de mayor crecimiento económico desde finales de la década de los setenta. De acuerdo con nuestro punto de vista, este crecimiento obedece fundamentalmente al buen desempeño del sector externo. A su vez, éste se sustenta en dos pilares: el auge sin precedentes en el precio de las materias primas, acompañado por una mejora en los términos de intercambio, por un lado; y en el aumento significativo de las remesas, por otro. Ambos elementos han permitido mantener posiciones favorables en las cuentas externas, y más específicamente en la cuenta corriente de la mayor parte de los países de la región. De hecho, el resultado en la cuenta corriente a nivel regional se deteriora de manera significativa, tornándose negativo al ajustar la cuenta corriente por los términos de intercambio o alternativamente por las transferencias unilaterales (por ejemplo, las remesas). El caso de Ecuador no es una excepción en relación a este fenómeno.

En este sentido, la senda actual de crecimiento se debe muy poco al rumbo seguido por las políticas económicas. Su análisis, en particular el de la política fiscal, muestra que ésta ha sido en general

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe y University of Utah, respectivamente.

Las ideas expresadas son exclusivamente de sus autores y no representan a las instituciones a las cuales pertenecen. Agradecemos los comentarios de los participantes de la conferencia en FLACSO, Quito

** Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Estudios del Desarrollo, en la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

*** Profesor Asistente de la Universidad de Utah y especialista en temas del desarrollo, macroeconomía estructuralista e historia del pensamiento económico.



contraccionista, manteniendo así los cánones establecidos por el Consenso de Washington. Por lo tanto, no ha sido determinante en el proceso de recuperación desde el 2002. De la misma manera, la inversión interna muestra signos de estancamiento, no siendo un factor significativo que explique el actual desempeño económico.

Así, el modelo de desarrollo actual de América Latina ha dependido menos de la política económica que de las exportaciones de commodities y de las exportaciones del factor trabajo. De hecho, el actual modelo de desarrollo tiene similitudes con el modelo de desarrollo seguido a finales del siglo XIX. Se basa en la especialización productiva y en la exportación de bienes primarios. Pero además, el actual modelo lleva al modelo del siglo XIX a sus últimas consecuencias, porque se basa no solo en la especialización exportadora de los recursos abundantes, sino también en la exportación del factor de producción abundante, por ejemplo la mano de obra (el factor trabajo).

En el caso ecuatoriano, particularmente, la exportación de mano de obra es parte esencial del nuevo modelo. Otra diferencia con el modelo agroexportador original es que el sistema monetario internacional, basado en el dólar como reserva internacional, no tiene reglas claras –al contrario del Patrón Oro– para el manejo de los desequilibrios globales. Esto ha llevado a algunos países como el Ecuador a tomar medidas extremas, como la dolarización, que impone límites adicionales al modelo de desarrollo.

El artículo está dividido en tres secciones. La primera analiza los lineamientos de la política económica actual en América Latina y recalca su similitud con aquellas derivadas del Consenso de Washington. La siguiente discute cuáles son las características principales de la actual coyuntura económica que, a nuestro parecer, no es sostenible en el mediano plazo. En este contexto, la última sección discute algunos de los lineamientos básicos que podrían conformar la agenda de desarrollo futura, enfatizando en el caso de Ecuador:

Es necesario notar, sin embargo, que hay una gran diversidad en la región y que nuestro abordaje no puede, ni tampoco intenta, discutir los problemas específicos de cada país, sino los problemas que parecen ser suficientemente generales. Además, siempre que sea posible y adecuado haremos referencia al caso específico de Ecuador.

EL “OCASO” DEL CONSENSO DE WASHINGTON Y LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS ACTUALES

La década de los ochenta significó, a partir de la crisis de la deuda mexicana de agosto de 1982, el término de una estrategia de “industrialización dirigida por el Estado”.¹ Esta década se caracterizó por tasas de crecimiento muy bajas en relación a las dos décadas anteriores, por ello es conocida como la “década perdida”. La tasa de crecimiento promedio del Producto Interno Bruto para América Latina en su conjunto fue de 2,8% para el período 1960-1979 y de -0,4% entre 1980-1990.

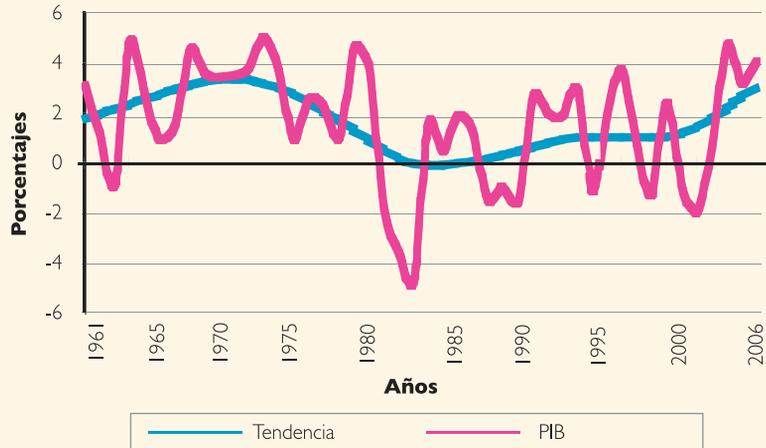
La recuperación durante la década de los noventa (gráfico 1), asociada a la puesta en marcha de las políticas económicas del llamado Consenso de Washington en casi toda la región, fue moderada y no produjo las mismas tasas de crecimiento del modelo de desarrollo de la década de los sesenta y setenta. De hecho, la tasa promedio de crecimiento del PIB por habitante en la década de los noventa se situó en la mitad de la registrada para el período 1960-1979 (2,8 y 1,4% para 1960-1979 y 1991-2001, respectivamente). Adicionalmente, este período de apertura, liberalización y privatización fue marcado por una secuencia de crisis financieras; incluyendo las de México (1995), la crisis asiática (1997-1998) y la crisis rusa (1999). Por último, uno de los países estrella del Consenso de Washington, Argentina, enfrentó un colapso de su sistema monetario en el 2001-2002. En su conjunto, el desempeño económico de los noventa aumentó el rezago de la región en relación a las regiones más desarrolladas. La trayectoria económica del Ecuador, como puede ser visto en el gráfico 2, no ha sido muy diferente de la del resto de América Latina (gráfico 2).

A nivel general, el crecimiento mediocre de la década de los noventa se explica, según algunos autores, por la falta de énfasis de las políticas del Consenso de Washington en los factores dinámicos que determinan el crecimiento económico (Pérez Caldentey y Vernengo, 2007-8; Rodrik, 2006). Otros autores se centran en el debilitamiento del enlace entre la balanza comercial y el PIB, lo que a su vez se tradujo en el declive de industrias de sustitución de importaciones, acompañado de un aumento en la demanda de bienes intermedios y de capital que disminuyó los enlaces productivos, y el debilitamiento de los sistemas nacionales de innovación (Ocampo, 2004). Finalmente, otros estudios ponen énfasis en cómo las políticas del Consenso de Washington agravaron la principal restricción de las economías latinoamericanas, la restricción externa (Moreno-Brid et al., 2004-5).

1 El término “industrialización dirigida por el Estado” fue acuñado por Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (2003) para referirse al período comúnmente conocido como “de industrialización con sustitución de importaciones”. Tal como señalan estos autores, la expresión “industrialización con sustitución de importaciones” es errónea, ya que las políticas que sustentaban este modelo se centraban en el papel del Estado por encima del desempeñado por las importaciones; además, otorgaba un papel fundamental al sector exportador. Por último, la industrialización y el proteccionismo no son características particulares de este modelo económico.



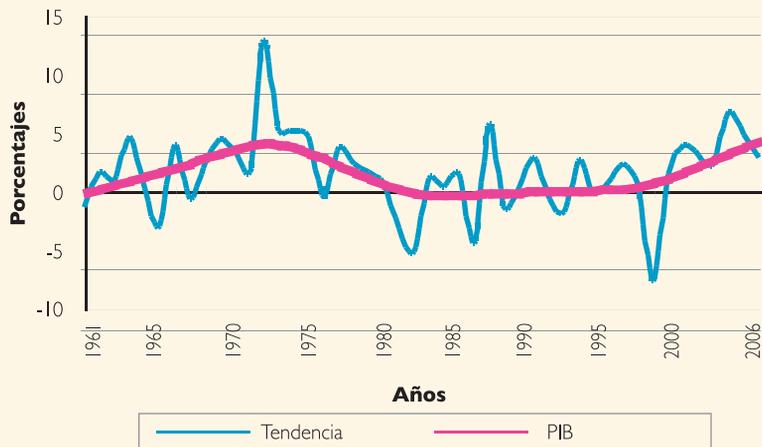
GRÁFICO 1.
AMÉRICA LATINA. TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA
REGIONAL ACTUAL Y DE SU TENDENCIA, 1961-2006



Fuente:
Banco Mundial
(2008).



GRÁFICO 2.
ECUADOR TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA
REGIONAL ACTUAL Y DE SU TENDENCIA, 1961-2006



Fuente:
Banco Mundial
(2008).

El cuestionamiento, así como el fracaso real de las políticas asociadas al Consenso de Washington, reconocido por el propio John Williamson (2003), creador del término, y por el Banco Mundial (2005), uno de los principales promotores de las políticas del Consenso (ver también Burki y Perry, 1998), ha creado las condiciones para repensar nuevas estrategias de desarrollo, así como para repensar la interrelación entre las ideas y la política económica (Pérez Caldentey y Vernengo, 2007-8).

No obstante, pese a esta oportunidad histórica, la mayor parte de los países de América Latina no ha alterado sustancialmente el rumbo de su política económica, cuyos lineamientos se orientan esencialmente a la manutención de los equilibrios macroeconómicos, entendiendo por tales al control de la inflación y en particular al logro de resultados fiscales “sustentables”.

De hecho, lo que sustenta principalmente nuestro argumento sobre la continuidad de las políticas es el manejo de la política fiscal más que cualquier otro tipo de intervención gubernamental. El gráfico 3 grafica la postura fiscal de toda la región, y muestra claramente como, desde el 2001, en realidad el déficit fiscal promedio cayó de más del 12% PIB a menos del 1%.² En el gráfico 4 se ve el caso específico de Ecuador; en donde a finales de los años noventa hay una grave crisis fiscal, con un déficit elevado, y a partir de la dolarización se ha mantenido un superávit fiscal.³ En virtualmente todas las economías latinoamericanas hubo una contracción fiscal a partir del 2001-2002.

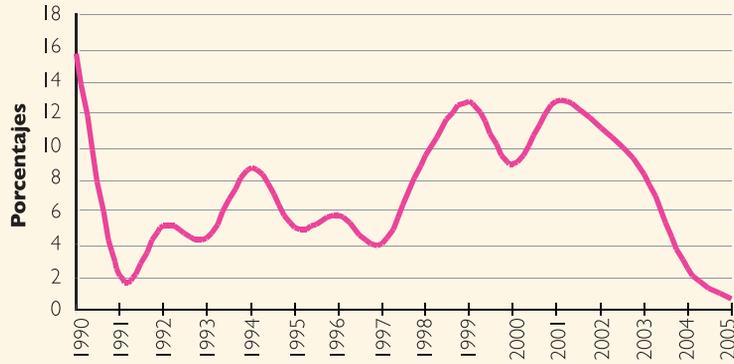
Sin embargo, esto no debe ser visto como la medida más evidente de la contracción fiscal. Como es sabido, el resultado fiscal nominal es parcialmente endógeno, y responde a las condiciones económicas. En parte, por lo tanto, los malos resultados fiscales del final de los años noventa estaban relacionados con el peor desempeño económico, y la mejoría a partir de 2001 a las mayores tasas de crecimiento del producto.

2 Sobre la base de Wynne Godley y Francis Cripps (1983) medimos la postura fiscal como el gasto público dividido sobre la presión fiscal. Expresamos este cociente en desviaciones porcentuales del PIB.

3 Sobre la situación fiscal del Ecuador antes y durante la crisis, ver Pablo Samaniego (2001).



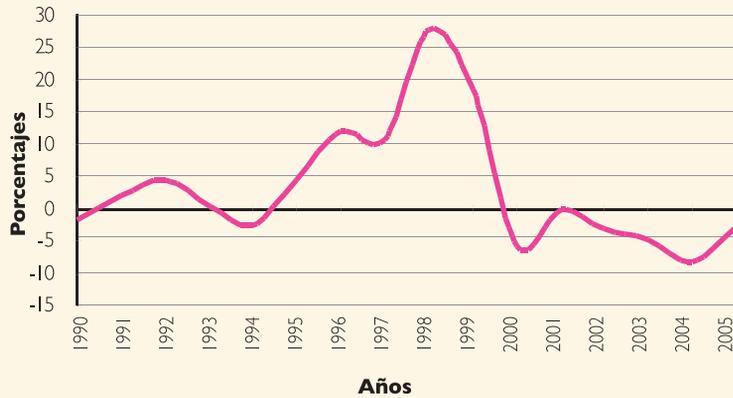
GRÁFICO 3.
POSTURA FISCAL DE AMÉRICA LATINA. 1990-2005
(DESVIACIONES PORCENTUALES EN RELACIÓN AL PIB REGIONAL)



Fuente:
Banco Mundial
(2008).



GRÁFICO 4.
POSTURA FISCAL DE ECUADOR. 1990-2005 (DESVIACIONES
PORCENTUALES EN RELACIÓN AL PIB REGIONAL)-2006

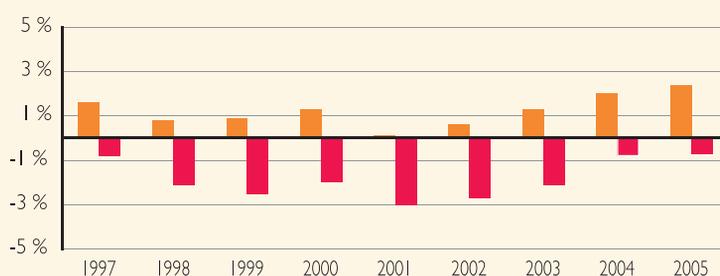


Fuente:
Banco Mundial
(2008).

El resultado fiscal primario, que excluye los gastos financieros con intereses, se ha mantenido superavitario en buena parte de Latinoamérica desde los años noventa, y a partir de 2001-2002 el superávit primario ha aumentado. Un superávit primario simultáneo a un déficit nominal indica que los gastos son fundamentalmente financieros. Como muestra el gráfico 5, la diferencia entre el superávit primario y el déficit nominal en la región se ha mantenido en cerca de 3% del producto. En otras palabras, cerca de 3% del producto ha sido consistentemente usado para pagar intereses sobre la deuda acumulada.



GRÁFICO 5.
SUPERÁVIT PRIMARIO Y TOTAL COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente:
CEPAL.

Además, la evidencia indica que los gastos en infraestructura se han mantenido en niveles muy bajos, lo cual ha generado problemas y cuellos de botella energéticos, así como mayores costos de transporte. De todo lo anterior se podría concluir que la política fiscal ha sido en realidad contraccionista, y ha tenido poca relevancia en el corriente boom latinoamericano. No ha habido, a pesar de la retórica sobre la importancia del Estado, un despliegue de políticas fiscales anti-cíclicas de corte keynesiano. Parecería que la



4 Algunos autores (por ejemplo, Dooley, Folkerts-Landau y Garber, 2003) argumentan que el sistema financiero internacional se encuentra en una especie de Nuevo Bretton Woods, con cambio manejado y relativamente devaluado, controles de capital y crecimiento basado en las exportaciones en la periferia. Este sistema explicaría la ausencia de crisis financieras en los países periféricos. Para una crítica de esta posición, ver Palley (2007-8).

idea, asociada al Consenso de Washington, de la necesidad de la disciplina fiscal inclusive en momentos de crisis sigue vigente.

Una de las características importantes del período del Consenso de Washington fueron las intermitentes crisis financieras internacionales, que fueron severas en varios países de la región. Sin embargo, desde la crisis argentina, a fines del 2001, no ha habido disturbios significativos.⁴ Una de las consecuencias de las crisis financieras ha sido la estrategia de acumulación de reservas internacionales por los bancos centrales latinoamericanos. Como muestra el gráfico 6, la acumulación de reservas ha llegado a niveles sorprendentes de alrededor de 11% del PIB. Esta acumulación de reservas por encima de las necesidades inmediatas con las obligaciones de corto plazo se justifica como estrategia de defensa contra las crisis externas, pero también ha permitido, en algunos casos, el manejo del tipo de cambio, y ha tenido importantes efectos monetarios.



GRÁFICO 6.
ACUMULACIÓN DE RESERVAS COMO
PORCENTAJE DEL PIB



Fuente:
CEPAL.

- 5 El caso brasileño, sin embargo, es una excepción, ya que las tasas de interés permanecen elevadas. Para una discusión de las causas, ver Bresser-Pereira y Nakano (2002). Los casos de países dolarizados, como Ecuador y El Salvador, son también peculiares, en el sentido de que no ha habido una política monetaria más floja. Las tasas de crecimiento en esos países ha sido más reducida que la media de Latinoamérica, por lo que se puede suponer que las políticas monetarias más restrictivas han tenido impacto negativo sobre el crecimiento.

Parte de la entrada de flujos ha sido esterilizada, y la deuda pública ha aumentado. Sin embargo, como las economías han crecido relativamente rápido, la proporción deuda-producto (ver gráfico 7) ha caído por debajo del 50%. Además, la reducción de las presiones inflacionarias y la mayor estabilidad de precios alcanzada en los años noventa, han permitido una política monetaria relativamente más floja, con tasas de intereses reales más bajas (ver gráfico 8)⁵. Con todo, no se debe presumir que la política monetaria más floja haya generado una significativa expansión del crédito y una profundización financiera en la región. De hecho el crédito, y en general el sector financiero, es pro-cíclico; y la profundización financiera es baja en comparación con otras regiones del mundo.



GRÁFICO 7.
DEUDA PÚBLICA COMO PORCENTAJE DEL PIB

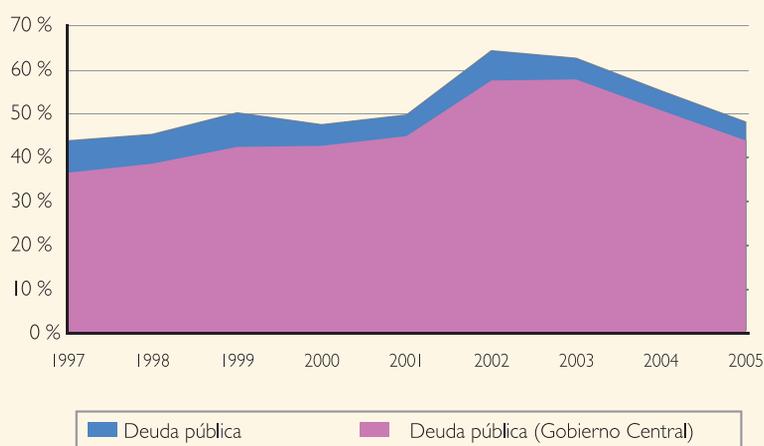
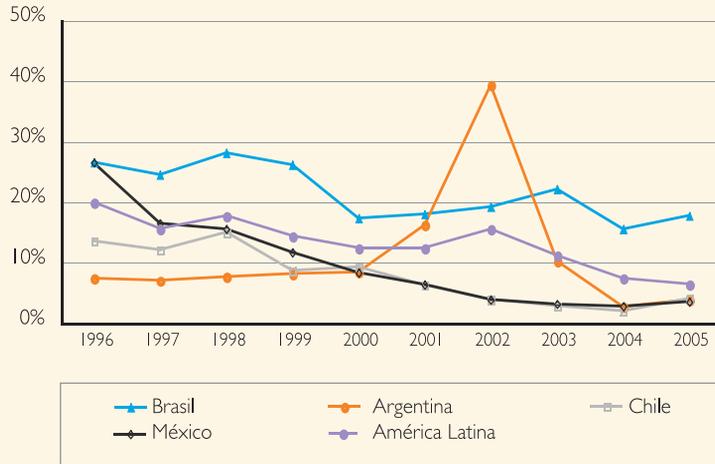




GRÁFICO 8.
TASAS DE INTERÉS NOMINAL

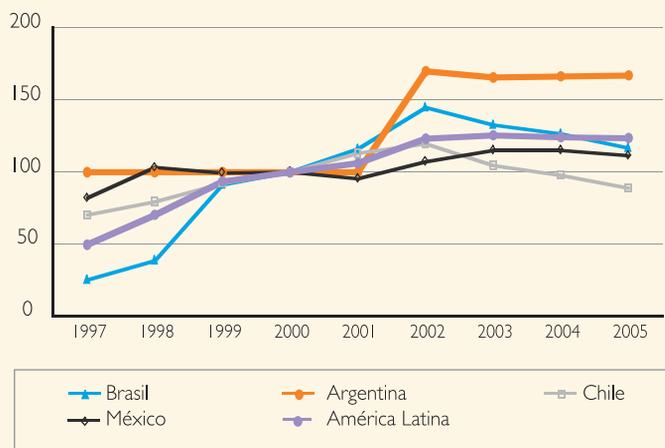


Fuente:
CEPAL.

Es necesario notar, además, que la política cambiaria ha sido afectada por la política monetaria. Al final de los años noventa, luego de un período de apreciación, las tasas de cambio reales latinoamericanas, en general, perdieron valor. A partir de 2001 se puede notar, como muestra el gráfico 9, que el tipo de cambio real de la región se ha estabilizado y que ha experimentado una leve valorización. Es verdad que la figura para la región como un todo oculta las diferencias entre países y hay que tomarlas con precaución. Como se puede ver en el mismo gráfico 9, en algunos casos (por ejemplo, Brasil, México, etc.) el tipo de cambio se valorizó desde el 2001, mientras que en otros, particularmente en el caso argentino, el tipo de cambio se ha devaluado en términos reales.



GRÁFICO 9
TASA DE CAMBIO EFECTIVA REAL



Fuente:
CEPAL.

Un tipo de cambio estable pero relativamente devaluado es considerado por algunos autores como una pieza fundamental para promover el crecimiento de los países en vías de desarrollo (por ejemplo, Frenkel y Taylor, 2006).⁶ Adicionalmente, un tipo de cambio estable pero relativamente devaluado permite reducir los riesgos del traspaso de los precios de los bienes transables a los no transables, manteniendo el control de la inflación, y además estimulando el crecimiento de las exportaciones, lo cual es visto como fuente esencial de recursos para reducir los límites al crecimiento impuesto por la balanza de pagos.⁷

En el caso latinoamericano reciente, sin embargo, no está claro que el tipo de cambio haya sido suficiente para promover el crecimiento de las exportaciones. Si bien es verdad que en los casos en que el tipo de cambio se apreció el crecimiento fue menor, también es verdad que, para la región como un todo, el crecimiento ocurrió a pesar de una pequeña apreciación del tipo de cambio. Esto puede estar relacionado, por lo menos en parte, con el hecho de que las monedas latinoamericanas siguen alineadas al dólar, y éste se ha depreciado aproximadamente un 25% en los

6 Hausmann, Pritchett y Rodrik (2005) muestran que la depreciación del cambio está relacionada positivamente con los casos de aceleración del crecimiento. Rodrik (2007) argumenta que “la depreciación sostenida del cambio real es la más efectiva política industrial que existe”.

7 Para la literatura sobre la restricción externa al crecimiento, ver McCombie y Thirlwall (1994).



últimos 5 años. Es importante notar que las políticas fiscales, monetarias y cambiarias en la región no parecen haber sido centrales para el boom desde el 2001-2002, aunque en algunos casos las políticas macroeconómicas han sido más benignas que durante el período del Consenso de Washington, y han permitido aprovechar el buen momento de la economía internacional.⁸

Finalmente, debemos resaltar el importante papel del Nuevo Regionalismo, plasmado en la negociación de tratados bilaterales con amplia cobertura, en la capacidad de las economías latinoamericanas de manejar instrumentos de política comercial y en general de política económica para estimular el desarrollo exportador. Robert Devlin y Anton Esteveordal (2001) argumentan que el Nuevo Regionalismo es una extensión de la estrategia del Consenso de Washington de abrir las economías de la región. En gran medida ese objetivo ha sido cumplido una vez que las tarifas medias han caído significativamente. La discusión convencional sobre los tratados bilaterales está relacionada con la preocupación con el desvío de comercio. Sin embargo, lo que nos parece más problemático de los tratados bilaterales es su efecto sobre el espacio para las políticas económicas.

Los tratados bilaterales latinoamericanos con Estados Unidos, por lo general, extienden las condiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) para el resto de la región, pero amplifican los términos de los acuerdos. En primer lugar habría que notar que el TLCAN promueve una apertura asimétrica, liberando flujos de bienes, servicios y capital, pero restringe el movimiento de personas, dando ventajas al factor móvil (capital) sobre el fijo (trabajo). Asimismo, los tratados bilaterales amplían la cobertura de los acuerdos, restringiendo la habilidad de los gobiernos para establecer reglas de contenido nacional en la producción, en políticas de compra diferenciadas para empresas nacionales, en subsidios para la producción doméstica, y en leyes más rigurosas para la propiedad intelectual, el medio ambiente y las condiciones de trabajo. En última instancia, lo que estas reglas determinan es una menor capacidad de utilizar instrumentos de política industrial para el desarrollo de las economías de la región.⁹

- 8 En ese contexto, una desaceleración de la economía global podría tener un impacto significativo en la región.
- 9 Esto es lo que Ha-Joon Chang (2002) llamó, siguiendo a List, la estrategia de patear la escalera. O sea, los países centrales utilizaron la política comercial e industrial para promover el desarrollo, pero patean la escalera para evitar que la periferia pueda también hacerlo.

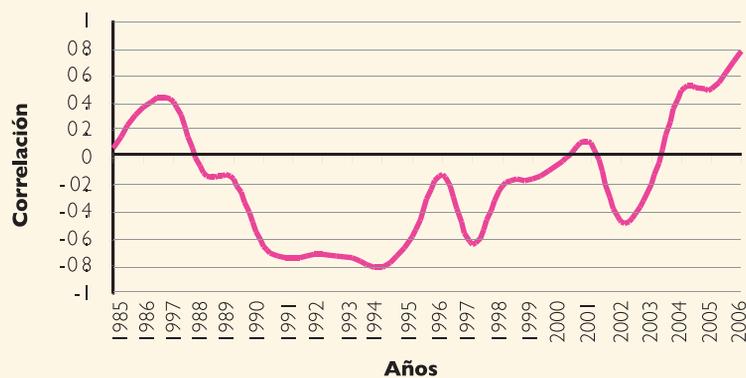
EL PATRÓN DE CRECIMIENTO ACTUAL: CARACTERÍSTICAS Y LIMITANTES

Dado el contexto internacional caracterizado por el auge sin precedentes en el precio de las materias primas y el rumbo de las políticas económicas nacionales, analizado en la sección precedente, es razonable conjeturar que el buen desempeño de la región desde el 2002 obedece a la favorable coyuntura internacional más que a la buena calidad de la política económica de los países. Los factores de demanda interna tampoco han desempeñado un rol significativo en el impulso económico de América Latina, tal y como lo demuestran la postura fiscal y el virtual estancamiento de la tasa de inversión que se mantiene en una proporción de 20% en relación al Producto Interno Bruto (PIB) de la región.

De hecho, la evidencia empírica muestra que el coeficiente de correlación entre el desempeño del sector externo y el crecimiento de la economía a partir de 2002 es estadísticamente significativo (0,8) (ver gráfico 10).¹⁰ A su vez, la mejora del sector externo está ligada por un lado al auge exportador; y en particular al aumento en los términos de intercambio.



GRÁFICO 10.
AMÉRICA LATINA. COEFICIENTE DE CORELACIÓN MÓVIL
(VENTANA DE CINCO AÑOS) ENTRE EL DESEMPEÑO EXPORTADOR
Y LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB, 1985-2006



Fuente:
CEPAL.

10 Para medir el desempeño del sector externo escogimos la razón entre las exportaciones y la propensión media a importar, expresada en desviaciones porcentual del PIB. Véase Godley y Cripps (1983).

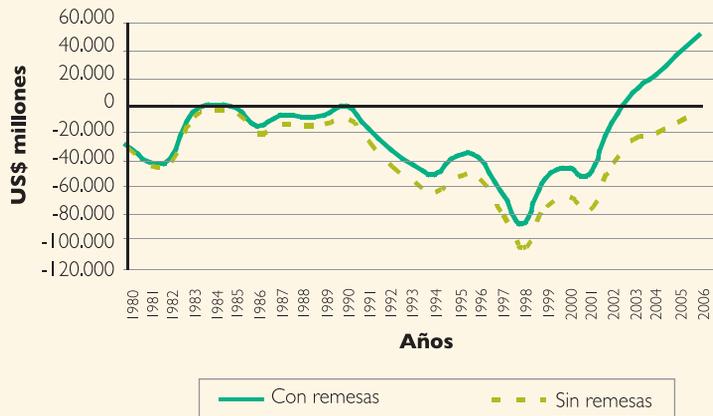


Este fenómeno es particularmente relevante en los países con un sector agrícola, minero y energético importante, tal como gran parte de los países de América del Sur, México y Venezuela. Cabe destacar, además, que todos los países que se han beneficiado del auge de los términos de intercambio son, a excepción del caso chileno, en menor o mayor medida exportadores de petróleo bruto. Por otro lado se destaca la importancia de las transferencias unilaterales (las remesas). Éstas son particularmente importantes para los casos de los países de Centroamérica y para algunos de América del Sur. Entre los últimos destaca el caso de Ecuador; cuyo flujo de remesas medido por balanza de pagos representa en la actualidad alrededor de 7% del PIB. En realidad, cuando observamos la cuenta corriente de América Latina como un todo y eliminamos las remesas enviadas por los emigrantes de la región, lo sorprendente es que es deficitaria (ver gráfico 11). En el caso de Ecuador y de varios casos individuales, aunque no todos, encontramos el mismo resultado (ver gráfico 12).¹¹ El mismo fenómeno ocurre al ajustar la cuenta corriente por los términos de intercambio (Ocampo, 2007-8).

11 El fenómeno ha tenido menos intensidad en Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica, pero ha sido central, además del Ecuador, en Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú y la República Dominicana.



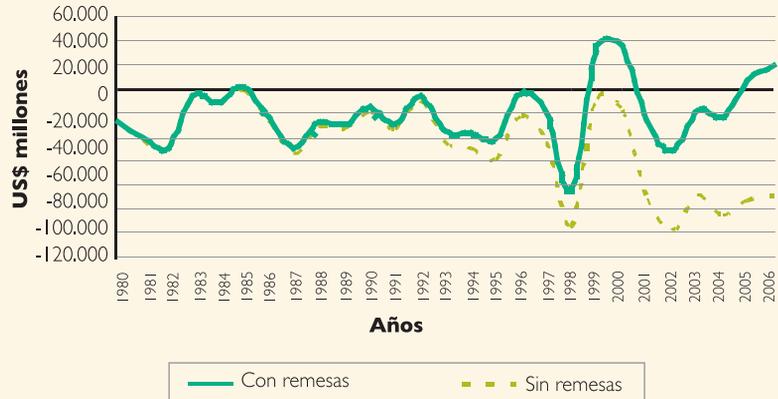
GRÁFICO 11.
AMÉRICA LATINA. CUENTA CORRIENTE AJUSTADA POR
FLUJOS DE TRANSFERENCIAS UNILATERALES, 1980-2006.
EN MILLONES DE DÓLARES



Fuente:
CEPAL.



GRÁFICO 12.
ECUADOR. CUENTA CORRIENTE AJUSTADA POR FLUJOS DE
TRANSFERENCIAS UNILATERALES, 1980-2006.
EN MILLONES DE DÓLARES

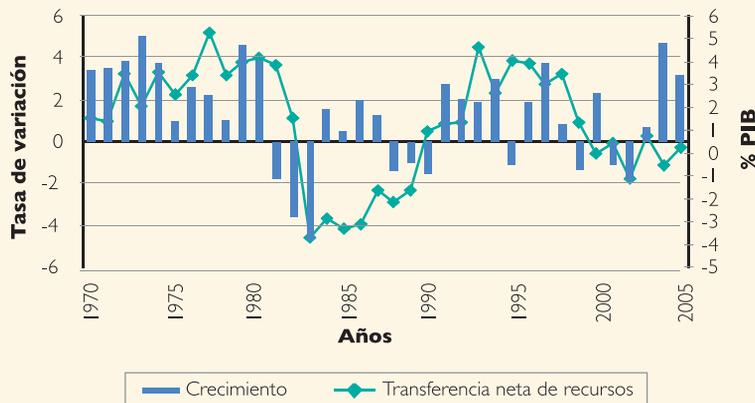


Fuente:
 CEPAL.

Los flujos financieros han desempeñado un rol poco relevante. La transferencia de recursos netos es cercana a cero en los últimos cuatro años debido a la elevada tasa de repatriación de capitales, y su trayectoria está claramente dissociada de la tasa de crecimiento del PIB (ver gráfico 13).



GRÁFICO 13.
AMÉRICA LATINA. TASA DE VARIACIÓN DEL PIB PER CÁPITA Y
TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS (EN PORCENTAJES DEL PIB),
1980-2005



Fuente:
 Banco Mundial
 (2008).



Debemos notar que existen similitudes que no deberían obviarse entre el patrón de crecimiento actual de América Latina y el prevaleciente entre finales del siglo XIX y principios del XX, es decir el prevaleciente en la primera globalización. En primer lugar, en ambos casos predominó para algunos países la producción de exportación de bienes primarios. En segundo lugar, si bien los flujos financieros desempeñaron un papel importante en el desarrollo de América Latina en la primera globalización, tampoco hay que olvidarse de las fuertes repatriaciones de capitales (como en la actualidad) hacia los países más desarrollados (como el caso de Inglaterra).

Finalmente, visto en su conjunto, el patrón de crecimiento actual se basa en la especialización en la producción de bienes y la movilización de factores abundantes (por ejemplo, materias primas y trabajo). La región no solo exporta *commodities*, sino que también exporta a la gente.¹² En un momento en el que se cuestionan las políticas de libre mercado que sustentaron las recomendaciones del Consenso de Washington, América Latina parece abocada a realizar de manera plena los dictámenes de las fuerzas de mercado. En este sentido, el patrón de crecimiento actual supone un perfeccionamiento en relación al patrón de crecimiento correspondiente a la primera globalización. Éste se sustentaba en la exportación de bienes primarios pero jamás pudo poner en práctica la movilidad del factor abundante.

La estrategia de desarrollo basada en la exportación de *commodities* tuvo límites marcados por la incapacidad de superar la heterogeneidad estructural, o sea la existencia de un sector exportador moderno y una economía de subsistencia con tasas de productividad del trabajo considerablemente inferiores a las del sector moderno. Además, la industrialización guiada por el Estado, a pesar de las altas tasas de crecimiento,¹³ fue incapaz de diversificar en el grado necesario las exportaciones, y produjo un proceso que quedó truncado, en la expresión de Fernando Fajnzylber (1983), en el sentido de que no fue capaz de incorporar el proceso de innovación tecnológica esencial del capitalismo central.¹⁴

En ese sentido, dadas las características similares del proceso actual de crecimiento, el peligro de promover la exportación de materias primas y sobre todo de enfocar la emigración como parte de una estrategia de desarrollo capaz de superar los límites del capitalismo periférico, es que nos es difícil creer que la fase de crecimiento actual en América Latina sea sostenible a largo plazo.

12 Una discusión similar para el caso de El Salvador se encuentra en Gammage (2006).

13 Como ha notado Rodrik (2007: 50), "el tradicional modelo de industrialización por sustitución de importaciones fue bastante efectivo para estimular el crecimiento en un vasto número de países en desarrollo".

14 Y deberíamos adicionar que también fue incapaz de eliminar el elevado grado de desigualdad de la región, a pesar de haber promovido una mejora de los indicadores sociales.

Además, hay que señalar que el desempeño actual de América Latina también obedece a una situación de desbalances globales únicos en la historia económica y que no necesariamente se podrán mantener en el mediano plazo (Pérez Caldentey y Vernengo, 2007-8).

En el caso de Ecuador, la emigración ha tenido proporciones inauditas, con casi 7% de la población y 20% de la Población Económicamente Activa (PEA) dejando el país desde 1999 (FLACSO, 2006). Los emigrantes son eminentemente urbanos (el 73%), jóvenes (el 63% entre 21 y 40 años), y educados (el 64% de los hombres y 73% de las mujeres con educación secundaria o superior). Las consecuencias sobre la oferta de mano de obra calificada son devastadoras. Por otro lado, las remesas enviadas por los emigrantes son básicamente destinadas a la manutención del hogar (más del 70%), y el monto destinado a la inversión y al emprendimiento de negocios es insignificante (FLACSO, 2006). En otras palabras, las remesas no han sido un vehículo para el desarrollo sino una forma de escapar de la miseria.

ELEMENTOS TENTATIVOS PARA UNA AGENDA DE DESARROLLO CON PARTICULAR ÉNFASIS EN EL CASO DE ECUADOR

En la actualidad hay un relativo consenso sobre el fracaso de las políticas favorables al mercado de los años noventa, pero un grado de desacuerdo significativo sobre cuáles son las razones del fracaso. El fracaso de las políticas asociadas al Consenso de Washington no ha tenido un impacto significativo sobre el rumbo de la política económica en América Latina y sus objetivos. Ésta se centra en promover las virtudes del ahorro, el control de la inflación y la prudencia fiscal.

Este fracaso tampoco ha tenido una incidencia decisiva en la literatura pos-Consenso de Washington. Ésta sustenta que es más fácil producir una aceleración temporaria que un crecimiento sostenido del producto per cápita (Hausmann, Pritchett y Rodrik, 2005). Rodrik (2007: 39), no obstante, argumenta que ningún país ha tenido un buen desempeño económico sin adherir a los principios de la sana gobernabilidad, que incluirían los derechos de propiedad, los estímulos de mercado, la moneda sana y la solvencia fiscal.

También otros autores de tendencias similares sugieren que las estrategias de desarrollo deberían centrarse en las soluciones de abajo para arriba –de los “buscadores”, como William Easterly (2006) denomina a los agentes que promueven soluciones de



abajo para arriba—, en donde se requiere una reducida participación del Estado como elemento central.¹⁵ En este caso, Easterly con su defensa de las soluciones de abajo para arriba propone mecanismos institucionales no convencionales para llegar a los resultados consabidos del llamado Consenso de Washington.¹⁶

En suma, podría decirse que ésta ha sido la característica central del llamado pos-Consenso de Washington desde el artículo seminal de Joseph Stiglitz (1998).¹⁷ En cuestiones macroeconómicas, por ejemplo, las instituciones que son sugeridas en la literatura del pos-Consenso son las que garantizarían la estabilidad de precios, como el banco central independiente y/o el régimen de metas de inflación, además de la austeridad fiscal. La preocupación por la generación de empleo, fundamental en el caso de América Latina y del Ecuador, queda relegada a un segundo plano, y los posibles efectos de las políticas macroeconómicas contraccionistas son vistos como despreciables, exagerando los impactos positivos de las expectativas inflacionarias bajas y del superávit fiscal primario sobre el nivel de actividad.

Por nuestra parte, nos parece que algunas de las intervenciones de arriba hacia abajo son todavía relevantes, en particular las asociadas al manejo de la política macroeconómica y laboral. Desde nuestro punto de vista, el problema no es que la estabilidad macroeconómica no sea importante, sino que la prioridad relativa de la generación de empleo y del crecimiento ha sido seriamente desestimada.¹⁸

En particular en el caso de Ecuador, dado el fuerte flujo migratorio, las políticas económicas deberían estar centradas, en primer lugar, en la generación de empleo de buena calidad, capaz de retener a la mano de obra joven y calificada de la región. El combate al desempleo, la desigualdad y la pobreza se imponen como alternativa de desarrollo y sugieren que la defensa de las políticas que Osvaldo Sunkel (1993) llamó “desde adentro” (en lugar de hacia adentro) siguen vigentes.¹⁹ El desarrollo desde adentro se basa en el cambio del sistema productivo del país, para que cada región sea capaz de transformar sus recursos naturales en bienes y servicios que multipliquen el empleo y el bienestar social, lo que garantiza la calidad de vida para las personas y el medio ambiente. Nuestra preocupación fundamental es con las políticas macroeconómicas necesarias para sostener el desarrollo desde adentro. Sin embargo, la globalización ha creado un ambiente en el cual se presume que hay menos espacio para las políticas macroeconómicas

15 De hecho, Rodrik (2007) destaca el papel de los procesos de busca y descubrimiento en la creación de instituciones, del mismo modo que Easterly (2006) subraya el rol de los llamados buscadores en el proceso de desarrollo.

16 El ejemplo preferido de Rodrik (2007) parece ser el caso chino, donde las empresas de los pueblos y ciudades (TVEs, Township and Village Enterprises) y la reforma agraria introdujeron mecanismos de mercado sin adherir a la propiedad privada.

17 Para una discusión de los límites del Pos-Consenso de Washington, ver Camara y Vernengo (2002-2003).

18 La evidencia empírica, por ejemplo en Michael Bruno y William Easterly (1995), indica que tasas de inflación inferiores a 40% no tienen efecto sobre el crecimiento.

19 Algo similar a la idea de desarrollo desde adentro es propuesto por Luiz Carlos Bresser-Pereira (2007) en lo que él denomina “Nuevo Desarrollismo”.

cas, y éstas han sido de hecho pro-cíclicas, o simplemente contraccionistas en cualquier instancia (Ocampo, 2007-8).

En ese sentido, el renovado interés por el papel de las instituciones y del Estado en el proceso de desarrollo nos parece adecuado, aunque consideramos que este interés se orienta en la dirección equivocada. James Galbraith (2007) ha notado, por ejemplo, que una de las ventajas del banco central de Estados Unidos es el hecho de que, en contraste con el banco central europeo, no se preocupa apenas por la inflación sino también por el nivel de empleo. El rezago económico de América Latina y los elevados niveles de desempleo oculto y de informalidad indican que la institucionalidad americana es más compatible que la europea, y sería más provechosa para la región.

En otras palabras, parece central para un crecimiento sostenible en la región, y en particular para el Ecuador; el reconocimiento de que la generación de empleos decentes, como definidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2006), y el crecimiento económico son objetivos relevantes de las políticas macroeconómicas, sobre todo bajo condiciones favorables externas, entendiéndose, por lo tanto, que todos los hombres y mujeres que aspiran a conseguir un trabajo productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad puedan hacerlo.

En algunos casos, como en el Ecuador; la camisa de fuerza impuesta a la política macroeconómica es todavía mayor; como resultado de la dolarización, y la capacidad de mantener políticas comprometidas con la generación de empleo es más limitada aún. En este caso, soluciones que permitan aumentar el espacio para las políticas macroeconómicas parecen ser adecuadas.²⁰ Son justamente los arreglos institucionales, como el banco central independiente, el superávit fiscal permanente y la dolarización, los que le quitan espacio a la política macroeconómica y dificultan las políticas de generación de empleos, llevando buena parte de la población a la emigración. Además, las instituciones creadas para mantener la estabilidad macroeconómica, como las definió Rodrik, hacen casi imposible extender la cobertura de las instituciones de seguridad social, como el sistema de pensiones públicas, los seguros de desempleo y los gastos en salud pública, entre otros.²¹

El actual desempeño del sector externo y los recursos que éste genera, y en algunos casos las remesas y la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), son flujos significativos y podrían contribuir a expandir el espacio fiscal de los gobiernos de la región, incluidos

20 Varias economías han sido forzadas a petrificarse en el pasado, y una sucretización no es impensable en el caso de Ecuador. Una desdolarización parcial de la economía permitiría aumentar el margen de maniobra de las políticas macroeconómicas y reduciría los costos de la dolarización. Esto podría ser efectuado, por ejemplo, introduciendo una moneda para circulación doméstica emitida con la garantía del Estado de que sería aceptada como forma de pago de impuestos. En ese sentido, la moneda tendría aceptación general, y podrían emitirse algo como 2 o 3% del producto, recuperando el seigniorage perdido con la dolarización.

21 Las otras instituciones que discute Rodrik (2007) son la propiedad privada, las instituciones regulatorias y las instituciones de manejo de conflictos.



de Ecuador. En ese sentido, nos parece correcta la posición de Jeffrey Sachs (2005), según la cual la AOD debe ser ampliada para el caso de algunos países.

Sin embargo, como en el caso de los otros recursos financieros y fiscales, la principal preocupación debería ser con relación a los usos de los recursos derivados del auge exportador, de las remesas y de la AOD. En otras palabras, no hay garantías de que estos recursos sean de hecho utilizados para promover el desarrollo.

Por ejemplo, podríamos preguntarnos si los recursos han sido utilizados para recuperar la infraestructura, un gasto que consabidamente tiene efectos positivos sobre la inversión y sobre el crecimiento. Como notamos anteriormente, los datos indican que los gastos en infraestructura se han mantenido por lo general bajos, y no hay evidencia de que las divisas generadas por el auge exportador, las remesas y la AOD hayan sido utilizadas para estos fines. Esto constituye uno de los principales desafíos para poder generar una capacidad productiva acorde con las demandas y necesidades de la población. Este además debería ser uno de los elementos fundamentales de la agenda de desarrollo económico en América Latina, lo que permitiría romper los lazos prevalecientes con el modelo económico predominante del siglo XIX, que sustenta en definitiva el aparato conceptual de la teoría económica y guía la puesta en práctica de las políticas económicas actuales.

CONCLUSIONES

La discusión de la coyuntura económica en América Latina sugiere que algunas de las intervenciones de arriba hacia abajo son todavía relevantes, en particular las asociadas al manejo de la política macroeconómica, comercial e industrial con relación a la balanza de pagos. Por otro lado, parece claro que la expansión actual en América Latina está fundamentada sobre bases relativamente frágiles. Cuatro conclusiones importantes nos parecen centrales:

1. La sostenibilidad de la cuenta corriente de los países de la región ha sido excesivamente dependiente de la mejoría de los términos de intercambio y de las remesas externas. Los problemas de la heterogeneidad estructural y la necesidad de diversificar y dinamizar las exportaciones son todavía parte de la agenda de desarrollo en la región.
2. El espacio para la política económica ha sido significativamente restringido, lo que complica la solución de los problemas del punto anterior. Una ruptura con los cánones del pos-

Consenso de Washington y una intervención más pro-activa de los gobiernos de la región sería necesaria para aumentar el espacio disponible para las políticas económicas.

3. Las políticas macroeconómicas han subrayado el combate a la inflación por encima de cualquier otro objetivo, y han desatendido al desempleo y los problemas distributivos. La preocupación con la inflación, si bien relevante en un contexto de shock de oferta y altos precios de energía y commodities, no debe ser exagerada. Una visión más balanceada de los objetivos de política macroeconómica sería adecuada.
4. Las políticas comercial e industrial fueron instrumentales en el caso del desarrollo del centro y sería un error presumir, como lo hacen los defensores del Nuevo Regionalismo, que América Latina puede prescindir de ellas. En ese sentido, un paro relativo en el proceso de integración con el centro parece conveniente. Además, aunque uno crea en las ventajas de la integración con el centro, queda claro que las ganancias estáticas adicionales de una mayor apertura, para economías relativamente abiertas como lo son las de la región, serían marginales. Por eso mismo habría que concentrarse en mantener la actual estructura pero amplificando el espacio para las políticas económicas.

En este sentido, nos parece que la agenda de desarrollo del pos-Consenso de Washington y la discusión prevaleciente en la región, no están orientadas a aumentar el espacio de las políticas económicas, sino a mantenerlo reducido, como de hecho lo hacía el propio Consenso de Washington. Si el problema de la coyuntura es que el crecimiento no es sostenible, el problema de la nueva agenda de desarrollo es que no ha puesto suficiente énfasis en la necesidad de recuperar la capacidad del Estado de utilizar las políticas macroeconómica, comercial e industrial para promover el desarrollo.

En el caso de Ecuador, en vista de los elevados flujos migratorios, la necesidad de recuperar el espacio de las políticas de Estado es más imperiosa. Al contrario del resto de la región, el Ecuador ha tenido tasas de crecimiento relativamente bajas, y no ha sido capaz de mantener un desempeño exportador que le permita tener una cuenta corriente superavitaria, cuando se descuentan las remesas. Esto sugiere que el proceso de crecimiento es todavía más frágil para este país, y la urgencia de entablar una nueva estrategia de desarrollo es, por lo tanto, considerablemente mayor que en el resto de la región.



REFERENCIAS

- Amsden, A. (2007), "Reply", en A. Banerjee, edit., *Making Aid Work*, Cambridge, MIT Press.
- Banco Mundial (2005), *Economic Growth in the 1990's: Learning from a Decade of Reform*, Washington D.C.
- ——— (2008), *Development Indicators*, Washington D.C.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2007), *Macroeconomia da Estagnação: Crítica da Ortodoxia Convencional no Brasil pós-1994*, Sao Paulo, Editora 34.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, y Yoshiaki Nakano (2002), "Uma Estratégia de Desenvolvimento com Estabilidade", en <http://www.bresserpereira.ecn.br/papers/EB-PB/62macro-br:PDF>, *Revista de Economia Política*, 22 (3), pp. 146-177.
- Bruno, Michael, y William Easterly (1995), "Inflation Crises and Long-Run Growth", en NBER Working Paper; No 5209.
- Burki, Shahid, y Guillermo Perry (1998), *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington DC., Banco Mundial.
- Camara Neto, A., y Matías Vernengo (2002-3), "Globalization, a Dangerous Obsession Latin America in the Post-Washington Consensus Era", en *International Journal of Political Economy*, 32 (4), winter; pp. 4-21.
- Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp, comps. (2003), *Industrialización y Estado en América Latina: La leyenda negra de la posguerra*, *Lecturas del Trimestre Económico*, No. 94, México, Fondo de Cultura Económica.
- Chang, Ha-Joon (2002), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, London, Anthem Press.
- Devlin, Robert, y Anton Esteveordal (2001), "¿Qué hay de nuevo en el Nuevo Regionalismo de las Américas?", Documento de Trabajo, No 7, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dooley, Michael, David Folkerts-Landau y Peter Garber (2003), "An Essay on the Revised Bretton Woods System", en NBER Working Paper; 9971.
- Easterly, William (2006), *The White Man's Burden*, Nueva York, Penguin.
- ——— (2007), "The Ideology of Development", en *Foreign Policy*, julio/agosto.
- Fajnzylber, Fernando (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, México, Nueva Imagen.
- Frenkel, Robert, y Lance Taylor (2006), "Real Exchange Rate, Monetary Policy and Employment", en DESA Working Paper; No. 19.
- Galbraith, James (2007), "What is the American Model Really About? Soft Budgets and the Keynesian Revolution", en *Industrial and Corporate Change*, 16 (1), pp. 1-18.
- Gammage, Sarah (2006), "Exporting People and Recruiting Remittances: A Development Strategy for El Salvador?", en *Latin American Perspectives*, 33 (6), pp. 75-100.

- Hausmann, Ricardo, Lant Pritchett y Dani Rodrik (2005), "Growth Accelerations", en *Journal of Economic Growth*, 10 (4), pp. 303-29.
- Lucas, K. (2007), *Rafael Correa: Un Extraño en Carondelet*, Quito, Sudamericana.
- McCombie, John, y Anthony Thirlwall (1994), *Economic Growth and the Balance of Payments constrained Growth*, New York, St Martin Press.
- Moreno Brid, J. C., E. Pérez Caldentey y P. Ruiz Nápoles (2004-5), "The Washington Consensus: a Latin American perspective fifteen years later", en *Journal of Post Keynesian Economics*, 27 (2), winter, pp. 315-363.
- Ocampo, J.A. (2004), "La América Latina y la economía mundial en el largo siglo XX", en *El Trimestre Económico*, LXXI (4), No. 284, pp. 725-786.
- Ocampo, J.A. (2007-8), "The Instability and Inequities of the Global Reserve System", en *International Journal of Political Economy*, 36 (4), pp. 71-96.
- Organización Internacional del Trabajo (2006), "Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015", en XVI Reunión Regional Americana, Brasilia, mayo de 2006.
- Palley, Thomas (2007-8), "The Fallacy of the Revised Bretton Woods Hypothesis", en *International Journal of Political Economy*, 36 (4), pp. 36-52.
- Pérez Caldentey, E., y M. Vernengo (2007-8), "Global Imbalances and Economic Development", en *International Journal of Political Economy*, 36 (4), pp. 5-11.
- Rodrik, D. (2006), "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990's: Learning from a Decade of Reform", en *Journal of Economic Literature*, XLIV (4), pp. 973-987.
- Rodrik, D. (2007), *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.
- Sachs, J. (2005), *The End of Poverty*, Nueva York, Penguin.
- Samaniego, P. (2001), "La política fiscal en dolarización: una reflexión", en S. Marconi, comp., *Macroeconomía y economía política en dolarización*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Stiglitz, Joseph (1998), "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus", UNU-WIDER Annual Lecture.
- Sunkel, O. (1993), *Development from Within: Toward a Neo-Structuralist Approach for Latin America*, Boulder, Lynne Rienner.
- Williamson, J. (2003), "An Agenda for Restarting Growth and Reform", en P.P. Kuczynski y J. Williamson, eds., *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington D.C., Institute for International Economics.