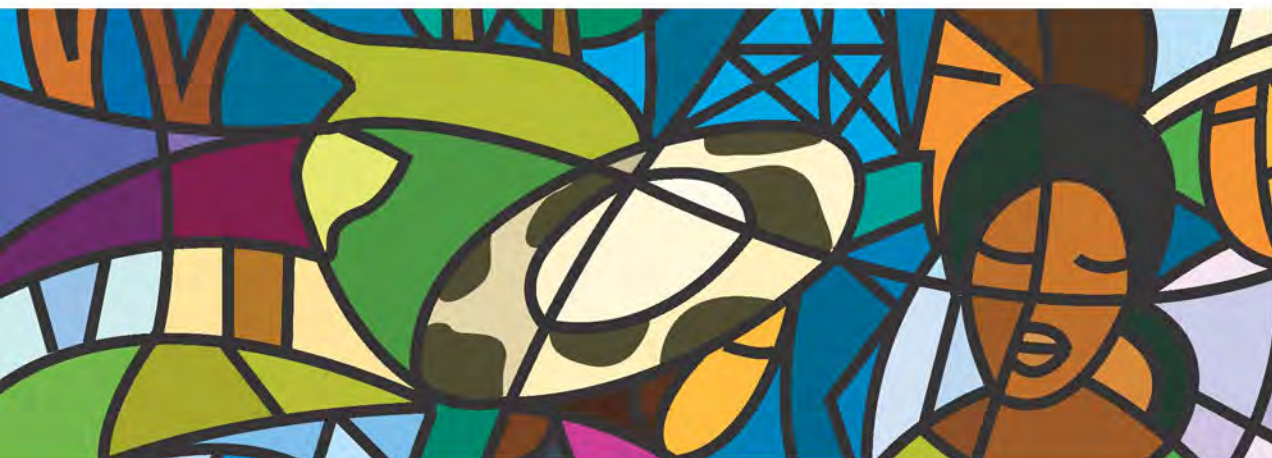


NOTAS PARA LA DISCUSIÓN
ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO



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



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?
Joseph Stiglitz 19



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



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



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

presentación

En su versión más escueta, el resumen de la historia del desarrollo ecuatoriano en casi 180 años de vida republicana diría que las apuestas han oscilado entre las estrategias oligárquico-terratenientes de inicios de la república, la construcción del Estado desarrollista del siglo pasado y la visión empresario-capitalista del libre mercado de las últimas décadas.

No existen estudios comparativos sobre el impacto de estas estrategias en el desarrollo del país y en el bienestar de los ciudadanos. Pero se puede afirmar que en ninguna de ellas se permitió la democratización de los beneficios del desarrollo.

En la actualidad, el 10% más rico acumula aproximadamente el 42% de los ingresos totales generados por la economía, en tanto que el 10% más pobre no recibe ni el 2%. Poco más de la mitad de la población no logra satisfacer a plenitud sus necesidades básicas y 4 de cada diez ecuatorianos vive en situación de pobreza (según su capacidad de consumo). Si bien este diagnóstico es producto de una larga historia de exclusión, se ha demostrado que la desigualdad social se agudizó en las últimas décadas, las del neoliberalismo.

En efecto, y en contra de lo que prevé la ortodoxia, el proceso de apertura ecuatoriano no generó mayor demanda del factor más abundante en la economía -la mano de obra poco calificada- sino que, por el contrario, incrementó la demanda de mano de obra de alta calificación, como han constatado Vos, Taylor y Paes de Barros (2002). Este fenómeno provocó el incremento de la brecha salarial entre calificados y no calificados, contribuyendo a concentrar el ingreso y la desigualdad. El deterioro de la calidad y cantidad del empleo y la ampliación de las brechas entre trabajadores que pudieron insertarse en el mercado formal y los que no lo pudieron hacer, es el resultado más evidente de esta apuesta de desarrollo.

El neoliberalismo también tuvo un impacto directo en el modo de Estado instaurado en el país. Con el achicamiento del Estado, producto de la convicción de que la “mano invisible” del mercado era suficiente para diseminar el bien común, se abandonó la capacidad de pensar el desarrollo como producto de un acto deliberado y deliberativo del Estado y de la sociedad civil. También desapareció la planificación pública y se debilitaron las capacidades de regulación y redistribución de la sociedad.

Esta visión simplista ya no comanda las políticas públicas ecuatorianas. El crecimiento es condición necesaria, pero no suficiente para el desarrollo económico, así como la equidad es tan importante como la eficiencia. Factores como la incertidumbre y los costos ambientales del desarrollo no pueden seguir obviándose bajo supuestos irreales de expectativas racionales en un horizonte físico ilimitado. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el período de gobierno 2007-2010, elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, estableció un punto de inflexión en el direccionamiento del desarrollo ecuatoriano. En éste se conjuntan todos estos factores, bajo la égida de los derechos ciudadanos y de la naturaleza, consagrados en la nueva Constitución de la República del Ecuador; aprobada el 28 de septiembre de 2008.

El PND es una pre-visión de un Ecuador deseable tanto como un instrumento de atenuación de la incertidumbre, más necesario cuando la crisis financiera en el Norte

del Planeta hace tambalear el capitalismo globalizado. El entorno mundial puede parecer tormentoso, y puede presentar graves contratiempos para el crecimiento, en especial de aquellas ramas productivas más estrechamente vinculadas a los mercados del Norte, es decir a las actividades primario-exportadoras. Pero de ninguna manera ese entorno puede alterar los objetivos de desarrollo propuestos en el PND.

Toda crisis plantea incertidumbres aparentemente irresolubles para el statu quo. Pero también plantea nuevas oportunidades que pueden y deben ser aprovechadas, como ya lo hizo América Latina cuando re-dirigió su crecimiento y profundizó el desarrollo de sus manufacturas a partir de otra crisis del capitalismo, la del Crack del año 29 del siglo pasado. Esa experiencia sería luego teorizada y elevada a la categoría de paradigma del desarrollo por la escuela de la CEPAL. El PND se anticipó a la crisis financiera contemporánea y propuso para el Ecuador una ruta de desarrollo que permita enfrentar las dificultades generadas por los problemas de financiamiento, pero sin que esto implique desviarse de sus lineamientos generales y objetivos estratégicos.

Ni la importancia de la equidad, ni los compromisos actuales e intergeneracionales con el medio ambiente, propuestos en ese documento de políticas, deben afectarse por una crisis financiera cuyos responsables se pueden encontrar entre políticos que promovieron la desregulación de los mercados financieros y especuladores que infectaron los mercados bursátiles de títulos

basura eufemísticamente denominados *sub-prime*. Los excesos y la codicia del Norte no tienen por qué ser endosados al Sur: ni a sus poblaciones, ya afectadas por décadas de neoliberalismo, ni a su naturaleza, vista por la crematística dominante nada más que como el sumidero de los procesos productivos o como el repositorio de minerales y otras materias primas que lo condenan a mantener una injusta división internacional del trabajo.

Por el contrario, es necesario profundizar el debate en torno a la construcción de una nueva estrategia de desarrollo, de largo alcance, que responda a preguntas no resueltas por el neoliberalismo, engeguecido por su visión mercadocéntrica. Se debe reflexionar sobre el papel del Estado en la nueva estrategia de desarrollo; los roles y complementariedades de la sociedad civil, del mercado y de la economía solidaria; la incorporación de valor agregado en industrias nacientes o inexistentes, para superar la dependencia del petróleo y la reprimari-

zación de la economía; la inversión necesaria -y sus prioridades- para consolidar encadenamientos productivos sistémicos sostenibles; las ventajas competitivas y también comparativas de las diferentes cuencas hidrográficas del país; en fin, la forma en que debe construirse esa economía social y solidaria que propone el nuevo texto constitucional.

En este afán, se pone a consideración de la ciudadanía tres tomos de la serie Notas para la Discusión. Estrategia Nacional de Desarrollo Humano, producto del ciclo de conferencias “Pensando en alternativas para el desarrollo”, organizado en diciembre de 2007 por la SENPLADES y el Centro de Investigaciones Sociales del Milenio, CISMIL. Frente a la renuncia deliberada del anterior paradigma, de cómo construir nuestra propia historia, con estos textos la SENPLADES extiende una invitación a reflexionar conjuntamente sobre qué desarrollo queremos y cómo debemos construirlo.

Fander Falconí B.

Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

Bibliografía

Vos, R., Taylor, L., y Paes de Barros, R., (eds.). (2002). *Economic Liberalization, Distribution and Poverty: Latin America in the 1990s*, Cheltenham: Edward Elgar.

introducción

Juan Ponce y Leonardo Vera

A pesar de haber registrado algunos importantes adelantos en materia económica y social, América Latina y el Caribe ostenta aun el lamentable crédito de seguir siendo la región más inequitativa del mundo. La región, afectada por bajas tasas de crecimiento por largos períodos de tiempo, ha sido incapaz de reducir la desigualdad en la distribución del ingreso y en el acceso a activos productivos. En no menor medida, esto se ha visto agravado por niveles relativamente bajos de desarrollo productivo y escasa generación de empleos de alta calidad, lo que impide que la población pueda efectivamente librarse del flagelo de la pobreza.

Después de casi veinte años de hegemonía de políticas económicas orientadas por el neo-liberalismo, el desconsuelo o el sentimiento de desazón se ha hecho presente en la mayor parte de los países Latinoamericanos, dando lugar a rápidos y seguramente insospechados cambios, cuando no en el orden político, en las preferencias electorales, en el clima intelectual y en el posicionamiento de los países de la región frente a

los difíciles e inciertos desafíos del mundo global.

Ciertamente las naciones Latinoamericanas y sus nuevos liderazgos parecen tener más conciencia hoy día de la necesidad de atender los problemas de pobreza y exclusión, la creación de más empleos productivos, la reversión del deterioro ambiental, y en general, el mejoramiento de las condiciones socio-económicas de la población. Uno de los más connotados exponentes de la corriente neo-estructuralista latinoamericana, Osvaldo Sunkel (2007), reconoce este giro y explica que "en la medida en que el triunfalismo neoliberal enfrenta en su trayectoria realidades cada vez más complicadas y bastante menos exitosas que las esperadas, se abre nuevamente un espacio para la reflexión crítica y las propuestas alternativas" (p. 474). Bresser-Pereira (2007) ha llamado a esta renovada búsqueda de propuestas alternativas para el desarrollo: "nuevo desarrollismo".

También desde las agencias para el desarrollo regional y en ciertos círculos académicos

e intelectuales de los países desarrollados, algunas voces han comenzado a vislumbrar la necesidad de repensar o re-evaluar el papel que juegan los gobiernos y la sociedad frente al proceso de desarrollo económico. Hace escasamente unos años atrás, en su carácter de Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo (2001) señalaba la necesidad de "retomar la agenda de desarrollo", un mensaje que ha seguido vibrando en el discurso del actual Secretario Ejecutivo, José Luis Machinea (2007), quien estima como esencial "medidas para una nueva agenda de desarrollo para la región...centradas en la reducción de la volatilidad real, las políticas productivas, las modalidades de integración e inserción en el mundo, la cohesión social, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo institucional" (p. 68).

Conviene recordar que Dani, Rodrik (2001), una de las voces más influyentes en el estudio de los problemas del desarrollo, ha advertido desde hace ya algún tiempo que "la integración global no debería convertirse en un sustituto de las estrategias de

desarrollo" (p. 56), y desde el otro lado del atlántico, Ha-Joon Chang (2003), profesor de la Universidad de Cambridge, ha puesto recientemente en relieve la importancia histórica de las estrategias nacionales de desarrollo en la evolución moderna de las grandes naciones industriales.

Curiosamente, este contexto si se quiere más favorable para el activismo en las políticas domésticas, no se desarrolla del todo en un ambiente externo adverso o de profunda inestabilidad macroeconómica. Por el contrario, el ambiente externo al que se enfrentan los países Latinoamericanos ha ido más bien cambiando en los últimos tiempos, y varios países acusan hoy día un ciclo favorable en los términos de intercambio, un mayor dinamismo en el valor de sus exportaciones, mejoras en los saldos comerciales y en la posición externa, y un ambiente de mayor estabilidad en los precios. Pero simultáneamente se observa una débil conexión entre estas variables macroeconómicas y la creación de empleo productivos.

Uno de los problemas en este sentido, es que la etapa de transición estructural de los años noventa, caracterizada por la liberalización comercial y financiera, puso a las empresas productivas frente a profundos cambios de las reglas del juego y, aunque surgieron nuevas actividades gracias a la mayor apertura, en lo esencial no predominó la creación de una nueva estructura productiva sino más bien la destrucción del segmento más frágil, cuando no más valioso, de la base productiva existente. En realidad, el proceso de adaptación estuvo signado por fallas de mercado y, en particular, por fuertes asimetrías de información entre los agentes productivos. Estos fenómenos introdujeron apreciables diferencias en cuanto al conocimiento y a las prácticas de articulación con los mercados externos, al acceso al financiamiento y a los conocimientos tecnológicos necesarios para competir en el nuevo contexto. De allí se han derivado respuestas muy disímiles en el conjunto del aparato productivo, lo que acentuó la heterogeneidad estructural de las economías de la región y, sobre todo, originó un proceso de masiva exclusión de agentes económicos en el tránsito hacia una frustrada modernización productiva.

Si bien la mayoría de los países de la región transitan hoy día por una fase ya prolongada de crecimiento, este crecimiento no obedece a un esfuerzo dirigido y sostenido sobre la base de un cambio en la estructura productiva, sino más bien corresponde a la profundización de un patrón de especialización que obedece a la antigua inserción del continente como proveedor de materias primas y productos primarios en los

mercados internacionales (aunque en algunos casos hay avances en la especialización en productos semi-manufacturados). Uno de los mayores problemas de este "estilo" de crecimiento, es que no genera transformaciones y mucho menos arrastre en la malla productiva interna y por lo tanto sus efectos en el empleo son débiles.

Se conjugan así dos circunstancias singulares en el sub-continente latinoamericano. Por un lado, una postura más crítica hacia la estrategia económica neo-liberal predominante en los ochenta y noventa aderezada por la búsqueda de agendas alternativas, y por otro, un fortalecimiento de los ingresos externos promovidos por la dinámica económica global. El riesgo de la conjugación de estos dos elementos es que la bonanza externa puede desdibujar la necesidad y el reconocimiento de evaluar y poner en práctica nuevas estrategias de desarrollo.

Este libro tiene como propósito fundamental poner en relieve la necesidad de identificar los factores críticos que pueden dar lugar al diseño y formulación de nuevas estrategias nacionales de desarrollo productivo para la región. La idea promovida desde el Centro de Investigaciones del Milenio (CISMIL), integrado por Flacso-Ecuador, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador (SENPLADES), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha buscado, desde luego, poner un acento especial en los desafíos que tiene por delante la economía ecuatoriana. Pero el lector no se sentirá defraudado cuando pretenda extender a otros países de la

región muchos de los condicionantes, los desafíos y las propuestas de acción que se desprenden de los trabajos aquí presentados. Por lo demás, las contribuciones se han organizado de manera que el lector transite y reflexione desde el análisis y el planteamiento de los problemas globales y regionales hacia referencias más locales.

La liberalización económica, presentada al mundo en desarrollo como la respuesta a estrategias ineficientes asociadas a la protección comercial, a los altos niveles de intervención estatal y a la captación de rentas por parte de los agentes económicos, fue presentada también como la forma de aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecía la globalización. Joe Stiglitz comienza en el primer trabajo de esta compilación, presentando lo que él considera son las limitaciones más importantes del fenómeno de la globalización.

Caracteriza a la globalización como un proceso liderado por la liberalización de los capitales (ahora más globales que nunca) y la proliferación de acuerdos comerciales desventajosos para las naciones en desarrollo. A la par Stiglitz señala que no hay correspondencia con respecto a los mercados laborales, donde las barreras a la movilidad se mantienen incólumes.

Stiglitz atribuye gran parte del estancamiento de los últimos 20 años de los países en desarrollo y la creciente desigualdad entre naciones ricas y pobres a estas notorias asimetrías.

La globalización, si se quiere y desde la perspectiva de Stiglitz, debe ser sometida entonces por cada país a un proceso de

"civilización". La experiencia de crecimiento sostenido de países como China e India indica que más que adaptarse a la globalización se requiere responder a la misma tomando ventaja del conocimiento y la tecnología. Mayor atención de los países en desarrollo a la educación y la tecnología son centrales en cualquier propuesta.

Para ello se requiere, según Stiglitz, invertir en los sistemas educativos y fortalecer la inversión en nuevas tecnologías.

En el marco de la economía mundial y concentrando esfuerzos en el estudio de las últimas décadas de crecimiento económico de la región, Fernando Martín Mayoral hace una evaluación comparada con otras regiones. Se pregunta si hay señales para esperar algún tipo de convergencia en la renta por habitante, pero encuentra que América Latina ha experimentado tasas de crecimiento en renta per cápita inferiores a la media mundial hasta el año 2000, con cierta reversión a partir de entonces. Circunscribiéndose al universo de países de la región e introduciendo un nivel de aún mayor rigurosidad, Fernando Martín Mayoral contrasta la hipótesis de convergencia beta condicionada a partir de la metodología de datos de panel para la región y llega a la conclusión de que los países latinoamericanos parecen presentar un proceso de convergencia muy lento entre 1950 y 1985 hacia un mismo estado estacionario, y sólo desde 1985 un proceso de convergencia rápido hacia sus propios estados estacionarios (convergencia beta condicionada), lo que parece indicar que no están acercando sus posiciones en términos

de sus rentas per cápita. El autor va más allá de la renta por habitante (como indicador de desarrollo) e investiga también el comportamiento histórico en los datos del índice de desarrollo humano (IDH). Observa que la evolución del IDH mundial entre 1975 y 2005 ha sido mucho mayor (52%) que el de América Latina (20%). Siguiendo en el ámbito de los países de la región, encuentra no obstante alentador que el IDH muestra un claro proceso de convergencia beta absoluta hacia un mismo nivel de desarrollo humano. El elemento más dinámico en la promoción de esta convergencia parece ser la esperanza de vida, en tanto que el efecto de la renta ha sido despreciable.

En el tercer trabajo de la compilación, Octavio Rodríguez intenta delinear los contenidos propios de una agenda del desarrollo para América Latina sustentado en la consideración de problemas y fenómenos recientes asociados precisamente a los rápidos procesos de avance técnico y de globalización que vienen dándose en la economía mundial. Rodríguez se apoya en ciertas ideas esgrimidas años atrás por la corriente estructuralista latinoamericana y reivindica la vigencia del pensamiento de Celso Furtado quien vislumbró en las energías creadoras que permanecen latentes en las sociedades periféricas, impulsos para el desenvolvimiento de sus propias identidades y de transición al desarrollo.

Rodríguez nos recuerda que más allá de la restricción estructural y de largo plazo impuesta por la tendencia a los desequilibrios externos asociables a la brecha tecnológica, las economías periféricas pasan por

períodos de bonanza en que esa tendencia se atenúa y el crecimiento se sostiene como resultado de la intensidad del dinamismo de las economías centrales y/o de la mejora de los términos del intercambio; pero que tarde o temprano períodos de signo contrario comienzan a operar. Para Rodríguez el "desarrollo desde adentro" o la "dimensión endógena del desarrollo" constituyen una alternativa frente a esta peligrosa inserción pasiva de las economías latinoamericanas. Las condiciones para alcanzarlo se inscriben en el ámbito económico y suponen un crecimiento elevado y sostenido, con apoyo en un patrón de cambio de la estructura productiva que contemple alteraciones en la estructura de la ocupación, conducentes a la resolución gradual de los problemas peculiares de esta última, y en particular, la reabsorción paulatina del subempleo.

Pero para Rodríguez este es un desafío que va más allá del universo estrictamente técnico y que se inscribe en el ámbito sociopolítico lo que lleva a reconocer como imprescindible conformar "nuevas alianzas". Estas nuevas alianzas internas son concebidas como la fuerza esencial que se requiere para dar inicio y continuidad a las estrategias de desarrollo.

En el cuarto ensayo de esta compilación Vera muestra alguna evidencia empírica en torno a las limitaciones del actual modelo de crecimiento regional. Al igual que Rodríguez reclama la necesidad de retornar a las visiones estratégicas poniendo en relieve el desarrollo o transformación de las actividades productivas nacionales con el

objeto de aprovechar los sectores dinámicos de comercio, generar mayor valor y conocimiento en la producción e incidir favorablemente en la absorción del empleo y la sostenibilidad de crecimiento interno.

Para Vera el acento de las nuevas estrategias nacionales de desarrollo productivo deben estar hoy día inspiradas en mejoras sostenidas en la productividad. Pero las ganancias masivas de productividad no son función lineal de una variable, sino más bien constituyen una compleja relación determinada por un vector de políticas e incentivos articulados entre sí y fusionados dentro de una estrategia. Vera entiende que la reorientación regional del comercio, el incremento de las tasas de inversión de capital, el desarrollo de las capacidades de innovación y difusión tecnológica, el desarrollo de recursos humanos con potencial de inserción y la promoción de las cadenas internas de valor, como componentes esenciales de ese vector. Curiosamente, la estabilidad macroeconómica (en un sentido amplio) y la calidad institucional son elementos vistos en este trabajo como subordinadas a la estrategia de desarrollo. Mayor estabilidad macro e institucional son esenciales para elevar la rentabilidad ajustada por riesgo y constituyen factores decisivos para elevar la tasa de inversión. La inversión depende de estos condicionantes y es vista como el vehículo a través del cual se da el progreso técnico incorporado con incrementos en la productividad, una concepción de inspiración Kaldoriana.

El análisis de Pérez-Caldentey y Vernengo se complementa muy bien con los argumentos destacados por Rodríguez y Vera en torno a los desafíos regionales. En particular, Pérez-Caldentey y Vernengo señalan que en la actualidad la sostenibilidad de la cuenta corriente de los países de la región depende en exceso de la mejoría de los términos de intercambio y de las remesas externas. Este patrón de especialización es justamente lo que históricamente ha generado el tipo de heterogeneidad estructural denunciada años atrás por los autores estructuralistas latinoamericanos. En consecuencia, destacan los autores, 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. En ese sentido se pronuncian por amplificar el espacio para las políticas macro, comerciales e industriales. Analizando el caso de Ecuador, observan que el proceso de crecimiento es todavía más frágil que en el resto de América Latina, y en ese sentido entienden la urgencia de entablar una nueva estrategia de desarrollo. 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, con potencial de retener a la mano de obra joven y calificada.

Concentrado justamente en los problemas de una economía como la ecuatoriana, Sachs advierte, en la siguiente contribución, las consecuencias de enfocar la competi-

vidad de la economía únicamente en pocas actividades, como el petróleo y otros productos agrícolas.

Para Sachs este tipo de modelo ha mantenido retrasado el desarrollo del Ecuador en el largo plazo. Por lo demás, señala, que al ubicar un tercio de su población en agricultura, la economía se hace muy vulnerable a cambios climáticos y la degradación ambiental. Sachs apunta entre los elementos esenciales de una estrategia de desarrollo un balance provechoso entre la inversión privada y la inversión pública, y en lo que respecta a esta última sugiere dirigir los esfuerzos hacia las áreas básicas asociadas a las metas de desarrollo del milenio.

Ponce y Vera extienden el análisis en torno a los desafíos de la economía ecuatoriana y coinciden plenamente con Pérez-Caldentey y Vernengo cuando ponen en relieve la necesidad de que la economía genere empleos de buena calidad suficientes para atender el crecimiento demográfico. Ponce y Vera muestran lo vulnerable que es la economía ecuatoriana (en términos de producto, empleo y pobreza) a choques de naturaleza macro-financiera, externa y de desastres naturales. Por ello, entre sus recomendaciones entenderán la importancia de vislumbrar mecanismos amortiguadores frente a este tipo de eventos. En la segunda parte de su trabajo, plantean la necesidad de trascender el modelo de extracción primaria y orientado hacia fuera, por uno que exhiba crecimiento transformacional con arrastre productivo interno. La estrategia de desarrollo para la

economía ecuatoriana es vislumbrada por Ponce y Vera como una acción socialmente concertada con un objetivo de largo plazo preciso sobre el cual apuntan el activismo de toda la política pública. El énfasis ha sido puesto en el nexo que hay entre empleos de alta calidad, transformación productiva, ganancias de productividad y activos o capacidades productivas (por ellos se entiende la inversión física, la capacidad para la innovación y difusión de la tecnología y adecuado capital humano). Ponce y Vera consideran así mismo prudente identificar y promover las cadenas de valor en medianas y pequeñas empresas y proponen paralelamente evaluar las estrategias de financiamiento al desarrollo.

Desde luego, los desafíos intelectuales que supone el reconocimiento de los factores claves que determinan el sendero del desarrollo deben corresponder con cierta nota final de humildad. Creer que se sabe lo que se debe hacer es simplemente una expresión de arrogancia.

Este libro, en realidad sólo deja claro que las reflexiones sobre los resultados frustrantes de las reformas neo-liberales, el descontento social y el patrón actual de desarrollo que exhibe la región latinoamericana deberían convencer a muchos de la necesidad de repensar el futuro socio-económico de los países en función de nuevas estrategias de desarrollo. Pero en un proceso que aún luce preliminar se requiere de un concierto mucho más masivo de contribuciones y de voces que promuevan la búsqueda de nuevas alternativas.

REFERENCIAS

- Bresser-Pereira, L.C. (2007) Macroeconomics of Stagnation and New Developmentalism in Latin America, en Forstater, M. y L. R. Wray (eds.) Keynes for the Twenty-First Century.
- The continuing relevance of The General Theory. New York Palgrave MacMillan, pp. 145-174.
- Chang, H.J. (2003) Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective, London: Anthem Press.
- Machinea, J.L. (2007) Ideas para una Agenda de Desarrollo, Pensamiento Iberoamericano, No. 2 (nueva época), pp. 41-74.
- Ocampo, J.A. (2001) Retomar la Agenda de Desarrollo, Revista de la CEPAL, No. 64, Agosto, pp. 7-19.
- Rodrik, D. (2001) Trading in Illusions, Foreign Policy, March/April, pp. 55-62.
- Sunkel, O. (2007) En busca del Desarrollo Perdido, en Guillen, A. (comp.), Repensar la Teoría del Desarrollo en un Contexto de Globalización: Homenaje a Celso Furtado, Ediciones CLACSO: Buenos Aires.

Artículo I

GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO: ¿CÓMO HACER QUE LA GLOBALIZACIÓN FUNCIONE EN PAÍSES PEQUEÑOS?*

Joseph Stiglitz**

Estimado Presidente, distinguidos ministros, damas y caballeros:

Esta es una maravillosa oportunidad para estar nuevamente en Ecuador, particularmente en estos momentos en los que están ocurriendo muchos cambios y muchas ideas están siendo re-examinadas. Quiero agradecer a SENPLADES y al Ministro de Relaciones Exteriores, quienes organizaron tanto este viaje como el anterior; y me han permitido ver lo que está ocurriendo y comentar sobre algunos de estos temas en evolución.

El título de mi último libro, *Making Globalization Work* (Tratando de que la Globalización funcione), en tres palabras resume muchas de mis ideas con respecto a la globalización. En primer lugar, el hecho de tratar que funcione sugiere que no está funcionando, y eso es claramente lo que está ocurriendo. Hoy quisiera hablar sobre las maneras en las que la globalización no está funcionando y sus razones. El otro aspecto del título *Making Globalization Work* es el lado optimista. Se refiere a que la globalización podría funcionar, e incluso, si mi editor me lo hubiese permitido, hubiese añadido una palabra más: "Tratando de que la Globalización funcione mejor". Existen maneras, reformas que pueden lograr que la globalización

* Conferencia dictada en FLACSO, el 14 de diciembre del 2007.

** Profesor de la Universidad de Columbia. Co-fundador y Co-presidente de la Iniciativa para el Diálogo de Políticas.



opere mejor; tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo.

En este contexto, quisiera en esta charla pensar un poco sobre lo que puede hacer un país pequeño, como Ecuador, para responder a los problemas que se presentan por la globalización. En cierta manera, es interesante y curioso el hecho de que la globalización haya dado lugar a mucha oposición.

Una de las ideas más importantes en economía, propuesta por Adam Smith, es que si se expanden los mercados se generan ventajas comparativas, de tal manera que todo el mundo se beneficiaría de la globalización. Sin embargo, fue una gran sorpresa cuando, a principios de la ronda de negociaciones en diciembre de 1999, en Seattle, hubo muchas protestas. Algunas personas, en particular economistas, respondieron a esto diciendo que no es un problema de la globalización, ni tampoco un problema económico; en realidad es un problema psiquiátrico. "La gente está en una mejor situación y simplemente no se da cuenta o no lo sabe".

La realidad es que si se mira la información y los datos, la gente no está en una mejor situación, y eso es verdad tanto para países desarrollados como países en vías de desarrollo. En los Estados Unidos, hoy en día, la mayoría de las personas están en peor situación que hace siete años. En un estudio reciente se analizó el ingreso promedio de un hombre de 30 años hace 30 años y se lo comparó con el ingreso de un hombre de 30 años en la actualidad; resulta que hoy en día estamos en peor situación. Tenemos una generación que se ha estancado, y esto se produjo no solo en los niveles de ingreso bajo sino también en los niveles de ingreso medio.

La globalización es una de las fuerzas que ha contribuido a estos problemas. Pero solo es una de las fuerzas. Es la fuerza en la que las personas creen que se puede hacer algo al respecto.

Una de las razones por las cuales la globalización no ha rendido en todo su potencial es que está basada en ciertos supuestos. Toda la teoría económica está llena de supuestos. A lo largo del desarrollo de las ideas económicas siempre han existido supuestos. En Adam Smith, por ejemplo, existe un vasto número de supuestos tales como: información perfecta, mercados de riesgo perfectos, simetría de la información, etc. El tema es que cuando se cambian estos supuestos ya no se obtienen los mismos resultados.

Cuando se tiene información imperfecta, una brecha entre los conocimientos de los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo, o mercados imperfectos de riesgo, entonces la globalización puede causar una desventaja para los países en desarrollo.

Otra idea fundamental en economía, también propuesta por Adam Smith, es la noción de la mano invisible. De acuerdo con ella, la búsqueda de intereses personales resulta, por obra de la mano invisible, en el bienestar general. Esta ha sido una de las ideas más influyentes en economía; es la idea en la que subyace la noción de fundamentalismo del mercado, en la que se deja que los mercados se encarguen de todo.

Una de las cosas que demuestra mi investigación es que cuando existe tanto información imperfecta como mercados de riesgo imperfectos, la razón por la que la mano invisible muchas veces parece invisible y no funciona es porque en realidad no se encuentra presente. Dicho de otra manera, en estos contextos, la búsqueda de intereses personales no lleva a que todos estemos mejor. Por ejemplo, los directores ejecutivos de ENRON o CITIBANK, o cualquiera de las compañías involucradas en la crisis de bienes raíces, lograron hacer mucho dinero, pero gracias a eso alrededor de dos millones de americanos perderán sus hogares. Eso no es la búsqueda de intereses generales, sino de sus propios intereses. Uno de los retos es tratar de entender esta discrepancia; cuándo los mercados ayudan a promover los intereses generales y cuándo no lo hacen. Visto de una manera más amplia, el tema es tratar de encontrar el balance entre el rol del gobierno y el rol del sector privado.

Uno de los problemas que subyacen a la globalización es que en un grado alto están estas nociones de fundamentalismo de mercado, que son fundamentalmente defectuosas, y que por lo tanto han creado problemas fundamentalmente defectuosos.

Se pueden ver las dificultades tanto en las consecuencias de la globalización como en sus procesos. Entre las consecuencias se encuentra el hecho de que el crecimiento económico durante el último período ha sido más lento. Esto es particularmente cierto en Latinoamérica, en donde el crecimiento en los años noventa, o sea en los últimos 15 años después de que las ideas propuestas por el Consenso de Washington fueron adoptadas y promulgadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, el



crecimiento ha sido la mitad de aquel ocurrido durante los años cincuenta, sesenta y setenta. Además, el poco crecimiento se ha visto acumulado de manera desproporcionada en los sectores de mayores ingresos. Esto en sí mismo ha sido una de las críticas más fuertes a la globalización: el mundo ha estado marcado por una creciente inequidad.

Uno de mis amigos, Thomas Friedman, ha escrito un libro muy influyente llamado *The World is Flat* (El mundo es plano). Yo he tratado varias veces de explicarle que el mundo no es plano, y que de muchas maneras se está haciendo cada vez menos plano. Una de las razones por las que se está haciendo menos plano tiene que ver con la globalización: porque existen tratados de comercio injustos que ponen en situación de desventaja a los países en desarrollo a expensas de los países desarrollados; porque no solo que existen crecientes discrepancias entre los países más pobres y los más ricos, sino que dentro de los países en el mundo entero la inequidad está creciendo.

Una de las razones por las que se dan estas asimetrías en el proceso de liberalización es que existe liberalización del capital, pero no liberalización de la mano de obra. Es importante imaginarse qué contribuiría más al crecimiento global y a la prosperidad: la liberalización de capital o la liberalización del factor trabajo. No existe comparación. La liberalización de la mano de obra generaría mucho mayor crecimiento de la economía global que la liberalización de capital. Sin embargo, la agenda se enfoca en la liberalización del mercado de capitales y no del mercado laboral. Lo anterior tiene una consecuencia adicional. Al tener el capital mayor movilidad que el trabajo, cambia el poder de negociación entre el capital y el factor trabajo. Si se gravan impuestos al capital, o si se ponen regulaciones en el capital para proteger al medio ambiente, el capital puede decir "salgo de aquí y me voy a otro lugar donde me traten mejor".

Muchas veces incentivo a mis estudiantes a realizar el siguiente experimento: traten de imaginar un mundo en donde exista perfecta movilidad del factor trabajo, donde se permita que la mano de obra no calificada se mueva a cualquier parte del mundo, pero no dejamos que el capital se mueva. Un mundo en el que los países tengan que competir para atraer la mano de obra de tal manera que si no se tienen buenos colegios o un ambiente bueno,

entonces los trabajadores se irían y quedaría un país lleno de máquinas pero sin personas. El mundo sería muy distinto si tendríamos liberalización de mano de obra y no liberalización del mercado de capital. Se puede decir, entonces, que este proceso es uno de los factores que ha creado una creciente inequidad alrededor del mundo.

Existen otros aspectos. De hecho, si se mira cada uno de los aspectos de la globalización aparecen los problemas que han contribuido a las dificultades que hemos descrito.

Veamos qué pasa, por ejemplo, con los tratados de comercio. Los últimos tratados que se han negociado han sido tan desbalanceados que los países más pobres del mundo han quedado en una situación peor: Hubo un compromiso en Delahunt, en noviembre de 2001, para rectificar estos desbalances, pero tanto los Estados Unidos como la Unión Europea renegaron de sus compromisos. Sobre este tema escribí un pequeño libro llamado *Fair Trade for All* (Comercio justo para todos), en donde, a instancias del Commonwealth, realicé un estudio que se planteaba la siguiente pregunta: ¿cómo sería diseñada una ronda de desarrollo si la hiciera un economista especializado en desarrollo y no un ministro de Comercio? La respuesta es que no sería nada de lo que está siendo vendido hoy en día como la ronda de desarrollo. Lo que se ha tratado de hacer, lo que los ministros de Comercio intentaron hacer, es poner un vino viejo en botellas nuevas y cruzar los dedos para que nadie se dé cuenta. Afortunadamente, los ministros de Comercio de la India, y de otros países en desarrollo, quienes hoy por hoy están siendo escuchados más fuerte que antes, han dicho: "esto no es una ronda de desarrollo", y las conversaciones sobre desarrollo han quedado paralizadas. Ante esto los Estados Unidos, y parcialmente la Unión Europea, se han involucrado, utilizan una estrategia de respuesta de dividir y conquistar; de negociar tratados de comercio bilaterales separadamente con cada país. En estos tratados de comercio, para empezar, en realidad no existe una negociación. Eso debe estar claro. Se puede negociar si se tiene ya sea dos o tres meses para implementar el tratado, pero los elementos básicos de los tratados no son negociables. De tal manera que existe un proceso en el cual hay reuniones, pero no negociaciones. El único aspecto que tienen en común estos tratados, un aspecto positivo, es que han permitido que surja la democracia y la fuerza.



Estuvimos en Marruecos, en donde se estaba negociando un tratado de comercio bilateral con los Estados Unidos. El negociador de comercio me estaba explicando que no había una negociación. Existían razones por las cuales los Estados Unidos estaba interesado en firmar un contrato de comercio con Marruecos; entre ellas porque era un país moderadamente árabe y pensaban que sería bueno tener mejores relaciones con un país así después del 11 de septiembre. Pero cometimos un error: le dimos la responsabilidad a un representante de comercio de los Estados Unidos, y la manera de pensar de un representante de comercio no era maximizar las relaciones sino maximizar el bienestar de nuestras compañías farmacéuticas y otras multinacionales. Al terminar, lo que pasó con este país que no se caracterizaba por tener una sociedad civil activa, es que se logró que por primera vez surjan protestas y huelgas civiles. En ese sentido, ayudamos a promover la democracia en Marruecos, pero esa fue la única cosa positiva que se trajo. Ahora, la disposición en particular que surgió fue la propiedad intelectual.

Lo negociado fue peor que las disposiciones de propiedad intelectual que se llevaron a cabo en la ronda de Uruguay. Debe quedar claro que cuando se negoció esta disposición yo estaba en el consejo de asesores económicos con el presidente Clinton, y la oficina de Ciencia y Tecnología, al igual que nosotros, pensaba que era algo negativo para los países en desarrollo. Además, creíamos que era negativo también para la ciencia global americana. No fue diseñado para promover innovación, eso deben tenerlo claro. Ellos no preguntaron a los académicos qué sería bueno para la investigación. Fue diseñado para promover ganancias para las compañías farmacéuticas. Ellos no querían tener acceso a medicinas genéricas. Este es un tema muy importante porque la medicina genérica se vende en un 3 o 5% en relación al medicamento con marca. Un año de tratamiento utilizando algún tipo de medicina generalmente usada después de cierta edad cuesta 10.000 dólares. Sin embargo, las medicinas genéricas cuestan 160 dólares; con un ingreso de 500 dólares o incluso 5.000 dólares no se podrían pagar los 10.000 dólares. Cuando los ministros de Comercio firmaron el tratado en Marruecos también firmaron la sentencia de muerte de miles de personas en los países en desarrollo. Los tratados de comercio bilaterales son peores que los TRIPS (Aspectos Relacionados al Comercio de Derechos de Propiedad Intelectual), y han tenido el efecto de hacer aún más difícil el acceso a medicinas que salvan vidas.

Lo anterior es solamente una parte de los problemas de la globalización. Quisiera analizar rápidamente otro ejemplo: los mercados financieros. Solo en los últimos 30 años han ocurrido alrededor de 100 crisis financieras. La liberalización de los mercados financieros no ha dado como resultado una mayor estabilidad; por el contrario, se ha creado una mayor inestabilidad. Pero lo que es aún peor, el dinero está fluyendo de manera equivocada. Al igual que la gravedad supuestamente hace que el agua en el tope de una montaña fluya hacia abajo, si usted ve una película en la que aparece el agua fluyendo hacia arriba seguramente pensará que algo anda mal. Ocurre lo mismo en finanzas. El dinero debe fluir de los países ricos a los países pobres, pero bajo la globalización moderna está fluyendo en sentido contrario. El año pasado, la mitad de un trillón de dólares fueron de países en desarrollo a países desarrollados, y el país más rico del mundo, los Estados Unidos, pidió prestado cerca de 850 billones de dólares. Al mismo tiempo, de manera desproporcionada, los países en desarrollo cargaron con el peso del riesgo, a pesar de que los mercados financieros alegan que han sido capaces de distribuir el riesgo correctamente.

El asunto del calentamiento global es otro ejemplo de injusticia global social. Los países que están contribuyendo prácticamente a toda la contaminación, los países industrializados, son muy distintos de los países quienes están cargando con las consecuencias más graves, los países en vías de desarrollo. El año pasado conocí a muchos de los gobernantes de las islas del Pacífico; estos países están conscientes de que sus días son limitados. Dentro de 75 años muchos de ellos estarán bajo el agua. En el caso de Bangladesh, uno de los países más pobres del sur de Asia, un tercio del país quedará bajo el agua como resultado del calentamiento global.

Estas son algunas de las fallas de la globalización. Parte del problema está en que los mismos procesos en sí tienen muchas limitaciones. No hay un proceso democrático que trate estos problemas globales, y, en cierto sentido, este es un problema fundamental. La globalización económica ha avanzado más rápido que la globalización política. Dicho de otra manera, por la globalización económica nos hemos convertido en más interdependientes, y debido a esta mayor interdependencia existe mayor necesidad para la acción colectiva global. Sin embargo, no tenemos las instituciones



para hacerlo de una manera democrática, ni la mentalidad para hacerlo de una manera eficiente.

En relación a las instituciones, este es uno de los temas que deben estar claros. Yo no voy a decir mucho al respecto. Pero, por ejemplo, la elección de director del FMI y el Banco Mundial es inconsistente con cualquier proceso democrático. No se pregunta quién es la persona más calificada. Incluso en ciertos casos, como lo ocurrido recientemente, se escoge probablemente a la persona menos calificada, en donde su única calificación es que fue el arquitecto de la guerra en Irak. Esto no es exactamente un récord que le hace la persona más calificada para ser líder de esa institución. Pero, como dije, no solo se trata de instituciones sino también de mentalidades.

Casa adentro en los Estados Unidos, y esto ocurre en la mayoría de países, cuando se debaten temas de política económica siempre se habla de eficiencia y de equidad, y se busca un balance entre ambas. Sin embargo, cuando se trata de asuntos económicos internacionales no se los procesa de la misma manera. Cuando enviamos a nuestros ministros de Comercio un representante americano para negociar, no le decimos "regrese con el tratado de comercio más justo". Si lo hiciera, seguramente quedaría despedido. Le decimos: "regrese con el mejor tratado para los Estados Unidos", y eso en realidad significa "regrese con el mejor tratado para nuestros contribuyentes de campaña (política)". Es ahí en donde se encuentra la falta de coherencia entre las políticas domésticas y las internacionales.

Un ejemplo de esto se dio en 1993. En este año, domésticamente entendíamos que uno de los asuntos más importantes era el tema del acceso a las medicinas vitales. Por ello se reformó el sistema de salud pública. Esto era una prioridad en la agenda de Clinton. Las compañías farmacéuticas eran los malos de la película porque sus precios altos implicaban que mucha gente no podría tener acceso a estas medicinas. Había un claro conflicto que lo teníamos muy claro al interior. Sin embargo, ¿cuando fuimos a Génova qué hicimos? Nos aliamos con las compañías farmacéuticas. Estábamos promoviendo un tratado TRIPS cuyo efecto era negar el acceso a medicinas vitales a todos los pobres del mundo. Este es un problema fundamental de la globalización hoy en día.

Ninguno de estos problemas es inevitable, y pienso que existen maneras de realizar cambios para que la globalización funcione de una mejor manera. El problema para un país pequeño es que no tiene control sobre la situación y, por lo tanto, no puede determinar lo que anda mal con los tratados de comercio y con el sistema financiero global. Sin embargo, se puede trabajar junto con otros países en desarrollo para lograr algunos cambios. Es muy importante que exista solidaridad entre los países en desarrollo. Como mencioné anteriormente, un efecto negativo de los tratados de comercio bilaterales es que las rondas de desarrollo se han detenido porque estos tratados están debilitando el sistema multilateral. El sistema multilateral estaba basado en el principio de no-discriminación, a lo que se le llamaba el principio de la nación preferida. El sistema de tratado de comercio bilateral que los Estados Unidos vienen promoviendo ha sido basado en la discriminación. Así, tenemos dos grupos de países, aquellos que son nuestros amigos, con quienes tenemos buenos tratados; y aquellos que tienen tratados de libre comercio con otros países.

Debe quedar claro que estos tratados de libre comercio no son tratados de libre comercio; eso solamente queda en el nombre. En Washington, una de las cosas que la gente siempre hace es tratar de encontrar un buen nombre para las legislaciones. Se trata, generalmente, de un nombre que sea exactamente lo opuesto a lo que verdaderamente es. Los tratados en primer lugar no son libres. En realidad se los describe más precisamente como tratados de comercio manejados. Manejados para satisfacer intereses especiales. Por otro lado, no son tratados de comercio. Van más allá del comercio. Muchas de las peores disposiciones tienen que ver con puntos que protegen la inversión y la propiedad intelectual. Si en realidad fueran tratados de libre comercio tendrían únicamente tres páginas en donde se diría que se eliminan los impuestos a las importaciones, las barreras no impositivas y los subsidios. La otra parte tendría que hacer lo mismo y obtendríamos un pequeño cuadro donde constaría cuánto tiempo tomaría llevar a cabo lo acordado. Los países pobres deberían tener más tiempo para ejecutar el tratado. Se tendría solo ese cuadro y eso sería un tratado de libre comercio.

He sugerido que el Ecuador proponga un tratado de libre comercio a los Estados Unidos en estas condiciones. Un tratado que



tenga solo estas tres páginas. En este caso, sabemos que los Estados Unidos no van a eliminar sus subsidios, por lo cual el Ecuador tendría el derecho a gravar impuestos para eliminar el efecto de los subsidios. De esta forma, si los Estados Unidos dan un 50% de subsidio al maíz, el Ecuador impondría un impuesto del 50% para eliminar el efecto del subsidio. Está claro que el Ecuador no va a lograr que Estados Unidos elimine sus subsidios de billones de dólares. Incluso la Organización Mundial del Comercio (OMC) declaró que los subsidios de los Estados Unidos eran ilegales, y aun eso no ha hecho que eliminen sus subsidios. Sin embargo, deberíamos tener el derecho de gravar impuestos que deshagan el efecto de los subsidios.

Supongo que no van a tener muchos compradores de esta idea, pero al menos vale la pena que lo traigan a las discusiones para plantear un verdadero tratado de libre comercio. Es muy difícil para un país pequeño, pero es importante que los países pequeños traten de actuar colectivamente, ya que los Estados Unidos han tratado de evitar y destruir el sistema de comercio multilateral que fue construido hace más de 60 años. Al igual que la administración de Bush ha tratado de destruir el multilateralismo en las Naciones Unidas y otras áreas. Pero los países en desarrollo no han permitido la destrucción de este multilateralismo, ni deben dejar que se aplique la estrategia de dividir y conquistar. Pienso que es importante que mantengan este sentido de solidaridad en respuesta a este reto.

No voy a hablar durante los siguientes minutos de cómo reformar el sistema global. Si me dieran otra hora más lo haría gustosamente. Pero sí quiero plantearme una meta más modesta: ¿cómo un país como Ecuador puede lidiar con este mundo injusto? A menudo les digo a mis hijos que el mundo es injusto, que deben aprender a vivir en él, no gastar tiempo quejándose y que deben adaptarse.

En casi todas estas áreas de las que he hablado existen maneras de manejar la globalización de una mejor forma. Varios países han logrado manejar la globalización. A pesar de que he hablado únicamente de la parte negativa, debemos estar conscientes de que existen muchos casos exitosos. La China y la India son dos países con 2,4 billones de habitantes que vienen creciendo a tasas históricamente nunca vistas. China ha crecido a una tasa de cerca de

10% durante 30 años, la India al 5 o 6% por un cuarto de siglo, y en los últimos años al 8 o 9%. En parte, la razón de su éxito ha sido gracias a la globalización. Al tomar ventaja de los mercados globales se han beneficiado en cierto grado del acceso a la inversión; pero lo más importante es que han tomado ventaja del conocimiento global y la tecnología. Es en estos casos de donde se desprenden lecciones importantes. Si se maneja la globalización adecuadamente, puede proveer un contexto que permita y ayude al crecimiento.

Existen varios elementos que responden a los retos de la globalización, lo que presenté ahora son solo pocos. Fortalecer los sistemas educativos, reforzar inversiones en tecnología y la transferencia de la tecnología van a ser puntos centrales para adaptarse a la globalización.

En lugar de hablar sobre estos temas tan amplios, con los cuales muchos de ustedes están familiarizados y que son las verdaderas fuentes del éxito, quiero hablar un poco sobre políticas micro, o sea políticas específicas, muy importantes para adaptarse y responder a la globalización.

En muchas formas, las normas de la OMC y otras reglas internacionales han invadido el espacio de los países para establecer sus propias políticas. Esta ha sido la causa de grandes debates de cómo la globalización ha restringido el espacio político de los países. A pesar de esto, existe todavía un espacio para políticas que los países en desarrollo no han aprovechado aún. Ese es el mensaje, y algunos de los temas de los que quiero hablar.

Por ejemplo, la propiedad intelectual. Obviamente, la propiedad intelectual es importante, en especial para un académico, dado que una de las cosas que producimos es conocimiento. Sin embargo, como académicos tenemos sentimientos encontrados con respecto al tema, lo cual puedo destacar a través de esta pequeña historia.

Hace 25 años recibí una carta de un editor chino que quería escribir un prefacio para una edición impresa de uno de mis libros. La idea me emocionó, ya que era un momento de transición para la China, del comunismo a una economía de mercado. Como académicos producimos ideas y eso es lo que nos interesa, y si de alguna manera podemos influenciar en un país del tamaño de la China,



con 1,3 billones de personas, y ayudarles en esta transición de una manera que motive el crecimiento y reduzca la pobreza, entonces es maravilloso. Pero mi editor no compartió mi mismo entusiasmo. La propiedad intelectual tiene una ineficiencia inherente: el conocimiento es como un bien público. Cuando se comparte el conocimiento no se quita el conocimiento de la otra persona (si yo te explico algo, yo todavía lo sé). Esa es la naturaleza del conocimiento. Thomas Jefferson, nuestro tercer presidente, lo dijo de una manera mas poética: “El conocimiento es como una vela, cuando una enciende a otra, eso no reduce la intensidad de la primera vela”. Entonces restringir el uso del conocimiento es ineficiente. Sin embargo, la propiedad intelectual es aún peor porque además crea monopolios, y el monopolio es una gran distorsión del mercado. La justificación para la propiedad intelectual, la cual es de por sí ineficiente, es que se hace necesaria para promover la invocación. Si esto es así, entonces sería una cosa muy pragmática balancear los incentivos, por un lado, y los costos, por otro, en relación al conocimiento restringido y al monopolio.

Desafortunadamente un análisis de costo-beneficio nunca se ha hecho respecto a los TRIPS. Justamente ahora en los Estados Unidos existe un acta del debate para reformar la propiedad intelectual. El primer punto que quiero destacar es que incluso dentro de los TRIPS hay lugar para escoger los regímenes de propiedad intelectual. Por ejemplo, en la India recientemente hubo una decisión en una Corte que negó dar a Novartis una patente importante, ya que argumentaba que no satisfacía el criterio de novedoso: esto fue importante, ya que el acceso a medicinas vitales hubiera sido restringido si entregaban la patente. Eso está relacionado con otro aspecto importante de los TRIPS, en el que existe una provisión para licencias obligatorias –todo un conjunto de provisiones de licencias obligatorias– y la mayoría de los países en desarrollo no las han aprovechado. Aprovecharse de estas provisiones hubiera ayudado a generar una industria genérica de medicinas que permitiese el acceso a medicinas vitales, pero la mayoría de países en desarrollo se ha dado por vencida ante la presión impuesta por los Estados Unidos y otros países para no implementar estas licencias obligatorias. Este es un ejemplo de la discreción que existe en este marco y de cómo la mayoría de países en desarrollo no lo han aprovechado.

Déjenme hablarles de finanzas. Dentro del actual marco de finanzas existen regulaciones que promueven la estabilidad y el acceso al crédito. Por ejemplo, los Estados Unidos tiene un requerimiento que se impone a todos los bancos, llamado requisito CRA (Community Reinvestment Act), y que obliga a que todos los bancos presten una porción de su portafolio a comunidades que carecen de este servicio (a comunidades con minorías). Todo esto está permitido dentro de la OMC, y Estados Unidos en realidad lo hace. En la administración de Clinton lo considerábamos muy importante. Los países en desarrollo no han adoptado este tipo de requerimientos, que mandarían el siguiente mensaje: "pueden entrar los bancos extranjeros, pero si lo hacen, tanto ellos como los bancos domésticos deben prestar un cierto monto a empresas medianas y pequeñas, a los sectores rurales, a los grupos indígenas, quienes tienen ofertas insuficientes de crédito". Dentro de las mismas reglas del juego existen cosas que se pueden hacer para ayudar a promover el acceso al crédito.

Han aparecido provisiones que se pueden adoptar, como por ejemplo que cuando entren los bancos extranjeros deben establecer sucursales en varios lugares del país, para asegurarse de que las comunidades remotas tengan servicio. La India lo ha hecho de manera muy eficiente, aunque no todos los bancos han querido aceptarlo, pero en ese caso sencillamente no entran al país. Estos son requerimientos que pueden ser impuestos a todos los bancos, tanto locales como extranjeros, y si un banco desea entrar debe estar de acuerdo con esto. En el caso de la India, la investigación ha demostrado que este tipo de requerimientos ha resultado en un acceso mucho más amplio al crédito.

En el campo de los recursos naturales, una de las cosas que la mayoría de países ha reconocido es que casi todos los acuerdos para la extracción de recursos naturales han sido injustos. No es sorprendente que las compañías petroleras hayan prestado mucha atención para asegurarse de que sus intereses estén protegidos, y los países en desarrollo no siempre han hecho lo mismo, ya sea porque existe incompetencia y corrupción, poder de negociación asimétrico o información asimétrica. Nada de esto cambia el resultado. El hecho es que si se analizan esos tratados se ve que no son justos; en ciertos casos, y en ciertos países, se han asegurado de tener buenos abogados y han renegociado. Nosotros tenemos un abogado en la Universidad de Columbia que trabaja con nosotros.



Él ha ayudado a negociar tratados con Georgia y ayudó a reescribir un tratado ya propuesto. En este caso, se identificó una cantidad de problemas en aquellos tratados. Incluso cuando los tratados se firman son muchas veces difíciles de implementar. Incluso es más difícil cumplir para los países industrializados.

En el caso de Alaska, por ejemplo, las empresas petroleras decidieron engañar con tan solo uno que otro centavo en cada galón de crudo que extraían. Debían supuestamente pagar un porcentaje de impuesto basado en el precio y reportaron un precio tan solo un poco más bajo. Seguramente ellos pensaron: "por unos centavos nadie se va a dar cuenta, a la final nuestro trabajo es maximizar las ganancias para nuestros accionistas". Adam Smith dijo que eso es lo que debemos hacer. Obviamente costó mucho dinero, millones de dólares, pero nos dimos cuenta del engaño y el estado de Alaska los demandó. En este caso, se logró obtener más de un billón de dólares de estas compañías petroleras. Este no es el único ejemplo, pero demuestra que las empresas petroleras están dispuestas a hacerlo. Con un gobierno relativamente sofisticado pensaron que lo iban a engañar, imagínense lo que están dispuestos a hacer en otros países. Eso significa que uno tiene que pensar en maneras para asegurarse que reciban un valor justo por los recursos. Existen un sinnúmero de instrumentos que están disponibles para los países. Algunos los han aprovechado. Ecuador está en proceso de hacerlo.

Quisiera concluir diciendo que el mundo puede no ser justo y es un lugar difícil. La globalización en cierta forma lo ha hecho aun más difícil. Sin embargo, también la globalización ha abierto nuevas oportunidades a todos aquellos que están dispuestos a verlas, a realizar la inversión y a reformar sus políticas para aprovecharse de las flexibilidades que existen dentro de estas políticas. Soy optimista de que se puede lograr que la globalización funcione mejor. En el largo plazo, pienso que debemos cambiar las reglas básicas del juego. Los países en desarrollo deberían trabajar juntos, así como con los países industrializados.

Déjenme aclarar algo. Muchos de estos temas no representan un conflicto entre países desarrollados y países en desarrollo. He sido muy crítico de los Estados Unidos porque pienso que la mayoría de estos temas no es de su interés, cuando el gobierno americano gasta tres o cuatro billones de dólares en subsidiar el algodón,

o un billón anual para subsidiar el arroz. Los subsidios del algodón van a 25 mil agricultores, y la mayoría va a 10 mil. Los subsidios del arroz van a 10 mil agricultores y la mayoría únicamente a 2 mil agricultores. Esto no es de interés para los Estados Unidos, no es un interés para nuestros ciudadanos que pagan impuestos. No es de interés para los Estados Unidos tener este tipo de tensiones que existen en el mundo. Lo que está claro es que estos argumentos que carecen de provisiones para la globalización, son provisiones de interés para un grupo en particular de los Estados Unidos. Según mi razonamiento, existe una causa común en la mayoría de países en desarrollo y en los países desarrollados de tratar de reformar la globalización de manera que funcione mejor para ambos, tanto los ricos y en particular los pobres.

Muchas gracias.

Artículo 2

DETERMINANTES DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y HUMANO EN AMÉRICA LATINA A TRAVÉS DEL ANÁLISIS DE CONVERGENCIA

Fernando Martin Mayoral*

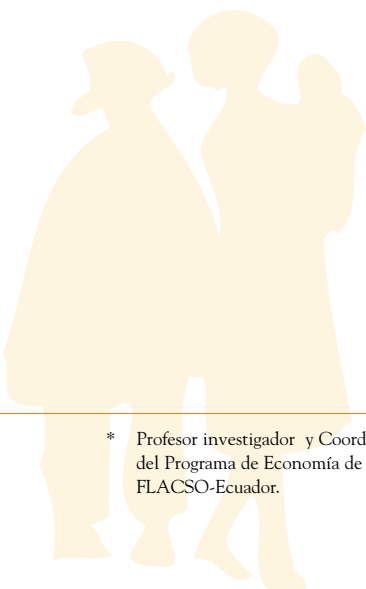
INTRODUCCIÓN

A partir de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos de la mayor parte de los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, incluyeron entre sus objetivos de política económica, la promoción del desarrollo económico y social. Para ello, era necesario incluir en el diseño de este tipo de políticas, la búsqueda del bienestar de la población, creando un entorno favorable a la ampliación de sus posibilidades, donde pudieran disfrutar de una vida duradera, saludable, creativa, productiva y solidaria (PNUD, 1990).

Sin embargo, hasta no hace mucho tiempo, el concepto de desarrollo fue considerado casi exclusivamente en términos de crecimiento económico, entendido éste como el aumento de la producción y acumulación eficiente de bienes y servicios, dejando de lado a los beneficiarios del crecimiento o el ambiente económico en el que se producía.

A partir de este planteamiento, las políticas públicas de desarrollo económico, de ámbito nacional o internacional, enfocaron sus esfuerzos en reducir las diferencias económicas existentes no solo entre individuos, sino también entre las distintas economías, con el convencimiento de que el mercado no era capaz de disminuir, por sí solo, dichos desequilibrios. La persistencia en las desigualdades

* Profesor investigador y Coordinador del Programa de Economía de FLACSO-Ecuador.





de renta, tanto a nivel nacional como regional, observada en una multitud de análisis empíricos, ha provocado que un número creciente de países haya comenzado a cuestionarse acerca de la efectividad de sus políticas de cohesión económica y social. Esta es una de las principales razones que ha justificado el estudio de las disparidades en la distribución personal y espacial de la renta (en sus ámbitos nacional y subnacional), además de los factores que han podido afectar a su evolución histórica.

En el entorno académico, los estudios sobre desarrollo económico a nivel espacial han estado principalmente interesados en el análisis de la renta nacional y su crecimiento, gracias, en gran parte, a la disponibilidad de series estadísticas comparables en el tiempo y entre economías,¹ apoyados en el supuesto de que un mayor nivel de renta llevaba implícito un mayor bienestar de la población.

A este respecto, existen diversos planteamientos teóricos que han tratado de determinar cuáles son las fuentes de crecimiento económico sin que hasta el momento exista un consenso. Un instrumento habitualmente utilizado para probar la validez de las distintas corrientes de pensamiento sobre crecimiento ha sido la contrastación de la hipótesis de la convergencia económica. En este sentido, las conclusiones a las que llegan los distintos estudios son de gran importancia para justificar la intervención o no del Estado en la actividad económica.

El debate se ha centrado principalmente en detectar si las disparidades regionales tienden a reducirse de forma automática a través del propio funcionamiento del mercado, o si, por el contrario, es necesaria la intervención pública por medio de políticas económicas y sociales activas para que se produzca dicho proceso.²

El *enfoque neoclásico* estaba basado en las conclusiones derivadas del modelo de crecimiento de Robert Solow (1956), en el que se demostraba, de forma implícita, la existencia de un proceso de convergencia lento pero sostenido entre las distintas economías hacia un mismo estado estacionario (*convergencia beta absoluta*), o hacia estados estacionarios diferentes (*convergencia beta condicional*), dependiendo de si los países compartían una serie de factores socioeconómicos. Para llegar a esta conclusión, los modelos neoclásicos partieron de los supuestos de rendimientos decrecientes del capital, y la tecnología fue vista como un bien libre que puede ser absorbida por las economías más pobres. Bajo esta visión, las políticas públicas de intervención para corregir las disparidades regionales fueron consideradas como innecesarias.

- 1 Las principales aportaciones en este sentido surgen a raíz de la publicación de la base de datos internacional elaborada por Summers y Heston (1991).
- 2 Otra fuente de controversia está asociada a consideraciones del tipo de factores de crecimiento, ya que unas escuelas basan sus análisis en factores de oferta (neoclásicos y los defensores del crecimiento endógeno) mientras que otras consideran que el crecimiento viene determinado por factores de demanda (escuela heterodoxa).

El segundo enfoque, al que pertenecen los seguidores de los *modelos de crecimiento endógeno* basados en factores de oferta,³ afirma que la convergencia no tiene por qué producirse entre las diversas economías, ya que supone que existen rendimientos constantes o crecientes de escala, provocados por la existencia de externalidades positivas en el capital físico (Romer, 1987), en el capital humano (Lucas, 1988), en el mayor número de innovaciones generadas por las regiones ricas que les permiten tener mayores ventajas comparativas que el resto (Grossman y Helpman, 1991a, 1991b y 1994), o en la falta de movilidad de los factores productivos, por citar algunos ejemplos. Estos modelos demostraron que el crecimiento podía ser un factor endógeno al sistema, convirtiéndolo en un proceso particular de cada economía y, por tanto, aunque pudiera ocurrir de forma casual, en general, no cabría esperar que los distintos países o regiones mostraran una tendencia a converger en sus niveles de desarrollo.

Dado que la experiencia internacional pareció confirmar esta hipótesis, la existencia de un mundo con distintos niveles de desarrollo se presentó como un apoyo a la teoría endógena frente a los modelos de corte neoclásico, abriéndose una nueva línea de investigación. En este contexto, las economías ricas crecerían más deprisa, de forma que la desigualdad tendería a aumentar con el paso del tiempo. Bajo esta hipótesis, solo a través de políticas activas, tanto de demanda como de oferta, las economías serían capaces de alcanzar una convergencia en el nivel de renta. De esta manera, se abrían diversos caminos al decisor político para poder actuar, los que eran negados desde la vertiente del crecimiento exógeno.

No obstante, los trabajos de Sala-i-Martin (1990), Barro y Sala-i-Martin (1991, 1992a y 1992b) y Mankiw, Romer y Weil (1992) reabrieron la polémica, al demostrar que de la teoría de Solow no se derivaba la *convergencia beta absoluta* entre todas las economías, sino solo entre aquellas con características económicas e institucionales similares, fundamentalmente en términos de tasas de inversión en capital físico y humano. A este tipo de convergencia se la denominó *convergencia beta condicionada*.

Basándose en esta distinción, se presentó una abundante evidencia empírica que trataba de detectar las variables que afectaban a la formación de los distintos estados estacionarios. Tomando como base el modelo de Solow, el equilibrio a largo plazo dependía del nivel de tecnología, la tasa de ahorro o inversión, la tasa de depre-

3 Y también por los modelos heterodoxos basados en factores de demanda.



ciación, la tasa de crecimiento de la población y el crecimiento de la productividad de cada economía, medida esta última de forma residual. Otras variables responsables del estado estacionario, consideradas en los estudios empíricos, fueron: el capital humano (Mankiw, Romer y Weil, 1992), el grado de apertura internacional de cada país (Sachs y Warner, 1997) o variables de tipo cualitativo que trataban de reflejar el comportamiento del mercado y su regulación por parte del sector público (Gwartney, Lawson y Block, 1996), o el grado de corrupción entre otros. Según Barro (1991), se han estimado más de 50 variables en este tipo de análisis.

En la mayoría de estos trabajos se pusieron de manifiesto dos conclusiones importantes. La primera, que una vez comprobados los determinantes peculiares de cada economía responsables de las diferencias nacionales o regionales en los estados estacionarios de desarrollo, se encontraba convergencia en amplias muestras de países o regiones. Y la segunda, que la velocidad de convergencia era muy similar en todos los casos, independientemente del contexto espacio-temporal analizado, lo que se interpretaba como solidez de los resultados y, al mismo tiempo, volvían a cuestionar la eficacia de las políticas públicas utilizadas para la corrección de desequilibrios regionales.⁴

Sin embargo, el debate continuó. Tras la publicación de los trabajos citados de Barro y Sala-i-Martin surgieron importantes críticas, principalmente con respecto a la constancia de la velocidad de convergencia del 2%. Ésta, lejos de ser una prueba de la ineficacia de las políticas públicas, empezó a ser considerada como una muestra de los importantes defectos de la metodología empleada. Uno de los críticos del enfoque neoclásico más destacados ha sido Quah (1993a, 1993b, 1996), quien mostró que dicho resultado era consecuencia de la conocida "falacia de Galton".⁵

Nuevamente, los defensores del análisis tradicional, para contrarrestar estas críticas empezaron a complementar el análisis económico de corte transversal que conduce a la estimación del coeficiente beta, con el análisis de la evolución a través del tiempo de la desviación estándar de la distribución de ingresos per cápita. Este nuevo concepto de convergencia recibió el nombre de *convergencia sigma* (Sala-i-Martin, 1996a, 1996b). Existe convergencia sigma cuando la dispersión en la distribución de una variable (ya sea renta, producción o cualquier otra) aplicada sobre una determinada población (ya sean individuos, factores productivos, etc.), entre distintas unidades territoriales (provincias, regiones, países, etc.) se reduce a lo largo del tiempo.

4 Barro y Sala-i-Martin (1992a) mostraron que la velocidad de convergencia entre países o entre regiones era la misma, un 2% anual ($\beta=0,2$).

5 En la demostración ya mencionada de Quah (1993a) queda claro que la existencia de convergencia beta es consistente con una varianza constante de la distribución entre economías e, incluso, con una varianza creciente, es decir, que los países no se dirigen hacia una convergencia condicionada sino hacia lo que el propio Quah denominó, un modelo de Twin Peaks o, dicho de otra forma, una bipolarización en dos grupos. Conclusión a la que también llegan Chatterji (1992) y Marcet (1994), entre otros.

En la actualidad, ninguno de los enfoques descritos tienen una mayor aceptación, por lo que la controversia continúa.⁶ Por consiguiente, es indiscutible la importancia que tiene determinar qué tipo de modelo ofrece una descripción más ajustada de la realidad, ya que, más allá del debate académico, la justificación de la existencia de una política económica de desarrollo regional o nacional depende en última instancia de la presencia o ausencia de fuerzas de mercado que provoquen procesos exógenos de convergencia entre países y regiones.

Sin embargo, la limitación más importante de los enfoques mencionados previamente es que han contrastado la hipótesis de convergencia a partir de series de renta per cápita o de productividad del trabajo, sin tomar en cuenta que existen otros factores como la calidad de vida o el nivel de educación, que no están directamente asociados al crecimiento de la renta, pero que claramente influyen en el desarrollo económico y social de los países.

Aplicando los conceptos antes descritos, el objetivo del presente trabajo consistirá en analizar el proceso de convergencia en el desarrollo económico y social entre los países de América Latina a partir de variables económicas y de desarrollo humano. Para ello, el artículo está organizado de la siguiente forma. En la segunda sección se realiza un estudio descriptivo de la evolución temporal de diversos indicadores socioeconómicos en los países de América Central y del Sur durante el período 1950-2008, lo que nos permitirá tener una aproximación no solo del proceso de concentración de la actividad económica en la región latinoamericana, sino también de la evolución de otros factores sociales relacionados con el desarrollo. En la tercera sección se analiza el proceso de *convergencia sigma* en los países latinoamericanos a partir de dos variables que describen el desarrollo económico y social, la renta per cápita y el índice de desarrollo humano. En la cuarta sección se llevan a cabo estimaciones de *convergencia beta condicional*, utilizando las mismas variables mencionadas previamente. Finalmente se concluye.

6 Existen dos artículos que resumen los principales puntos de la controversia. Por un lado el trabajo de Quah (1995) que critica el concepto de convergencia beta tanto desde el punto de vista metodológico como técnico. Por el otro, el trabajo de Sala-i-Martin (1996b) que defiende el concepto de convergencia beta.

HECHOS ESTILIZADOS

En las últimas cinco décadas se han producido cambios significativos en la distribución del ingreso a nivel mundial (Maddison, 2001). El PIB mundial se multiplicó por seis desde 1950, lo que supone una tasa de crecimiento media anual de cerca del 4% hasta 2007 (Human Development Report, 2007-2008). Por su parte, el PIB per cápita mundial creció a una tasa media anual del 2,1%.



7 Los distintos grupos considerados están formados por los siguientes países:
Países desarrollados: agrupa a 30 países: Australia, Austria, Belgium, Canada, Cyprus, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Hong Kong SAR, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Japan, Korea, Luxembourg, Netherlands, New Zealand, Norway, Portugal, Singapore, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, Taiwan Province of China, United Kingdom, United States.

Asia: compuesto por 23 países: Bangladesh, Bhutan, Cambodia, China, Fiji, India, Indonesia, Kiribati, Lao People's Democratic Republic, Malaysia, Maldives, Myanmar, Nepal, Pakistan, Papua New Guinea, Philippines, Samoa, Solomon Islands, Sri Lanka, Thailand, Tonga, Vanuatu, Vietnam.

ASEAN-4: Indonesia, Malaysia, Philippines, Thailand.

América Latina y el Caribe: agrupa a 32 países: Antigua and Barbuda, Argentina, Bahamas, The, Barbados, Belize, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Jamaica, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Suriname, Trinidad and Tobago, Uruguay, Venezuela.

África: compuesto por 48 países: Algeria, Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroon, Cape Verde, Central African Republic, Chad, Comoros, Congo, Democratic Republic of, Congo, Republic of, Côte d'Ivoire, Djibouti, Equatorial Guinea, Ethiopia, Gabon, Gambia, The, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mauritius, Morocco, Mozambique, Namibia, Niger, Nigeria, Rwanda, São Tomé and Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, South Africa, Sudan, Swaziland, Tanzania, Togo, Tunisia, Uganda, Zambia, Zimbabwe.

TABLA I	CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DEL PIB POR GRUPOS DE PAÍSES ⁷ ENTRE 1980 Y 2008e
Mundo	3,61
Países desarrollados	2,71
África	3,20
Asia (incl. China e India)	7,49
Asean-4	4,94
América Latina y El Caribe	2,87

e = estimaciones del FMI.

Fuente: FMI, World Economic Outlook Database (octubre 2007).

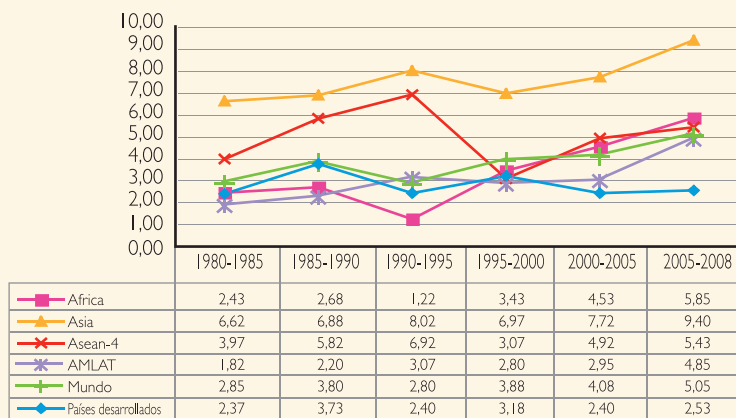
Como se observa en la tabla I, el mayor crecimiento económico fue protagonizado por los países asiáticos (China e India, principalmente), con un incremento anual medio en su actividad económica del 7,5%, seguido de los cuatro países que forman parte de la ASEAN (4,94%). Por su parte, América Latina tuvo un comportamiento muy similar al experimentado por los países desarrollados, con tasas de crecimiento del PIB medias anuales inferiores a la media mundial. Este hecho evidenciaría un incumplimiento de la teoría de crecimiento neoclásica, según la cual los países con menor renta per cápita y, por tanto, con menor dotación de capital, deberían crecer a una tasa superior a la de los países más ricos, por efecto de la propiedad de rendimientos decrecientes en el factor reproducible.

Respecto a la evolución temporal del crecimiento de las anteriores regiones, como se aprecia en el gráfico I, existe una tendencia creciente de crecimiento en la renta per cápita en prácticamente todos los grupos de países considerados entre 1980 y 2008. Sin embargo, durante el quinquenio 1990-1995 se produjo una desaceleración en el crecimiento mundial provocada por los países desarrollados, África y Europa Central y del Este. Por el contrario, este período fue de intenso crecimiento en los países asiáticos, con tasas superiores al 7%, aunque entre 1995 y 2000 este grupo de países experimentó una considerable recaída debido a la crisis financiera asiática de 1997.



GRÁFICO I.
TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB POR PERÍODOS
(1980-2008)

Fuente:
FMI, World
Economic
Outlook
Database,
(octubre 2007).



En lo que respecta a América Latina, se observa un crecimiento lento pero continuado, excepto durante el período 1990 a 2002, a raíz de la implementación de las políticas neoliberales en el continente que, en opinión de muchos, fueron las causantes de severas crisis financieras que afectaron a México (1994-1995), Brasil (1998-1999) y Argentina (2001). A partir de 2002, los países latinoamericanos comienzan una senda sostenida de crecimiento alcanzando a la media mundial. En 2008 las previsiones del Fondo Monetario Internacional vuelven a situar a la región ligeramente por debajo del crecimiento mundial.

A nivel nacional, en el gráfico 2 se aprecia cómo todos los países de América Latina parten en 1980 de tasas de crecimiento inferiores al crecimiento mundial medio. Entre 1985-1990, Chile es el único país que crece por encima de la media mundial (0,4 puntos porcentuales), sumándose Argentina, El Salvador y Panamá en el siguiente quinquenio. Durante el período 2000-2005 todos los países de la región vuelven a tener tasas de crecimiento inferiores a la media mundial. Finalmente entre 2005 y 2008, parece eviden-

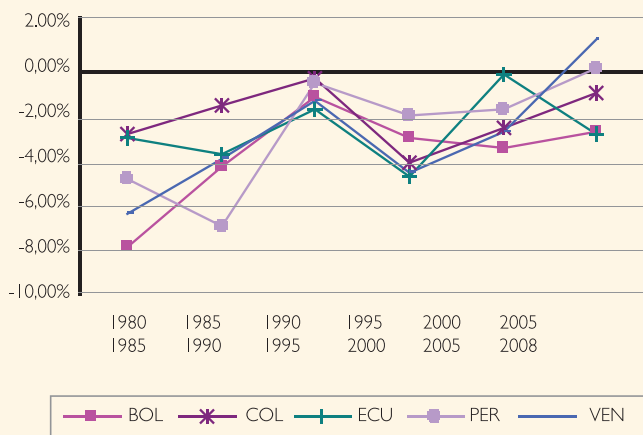
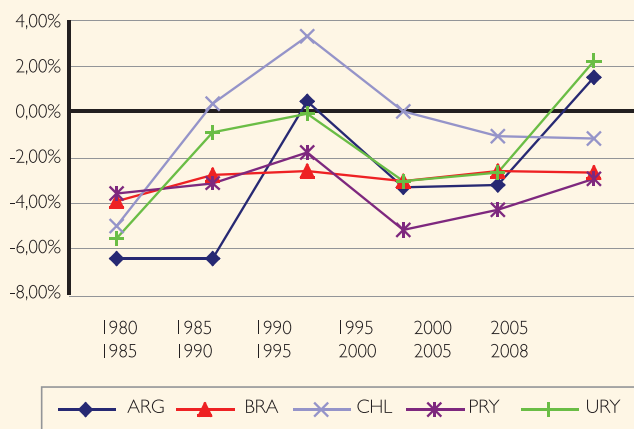


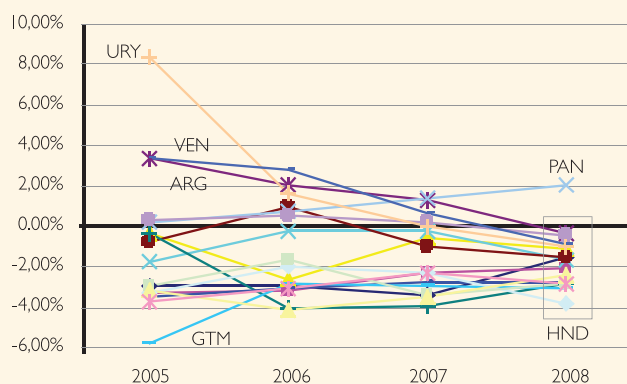
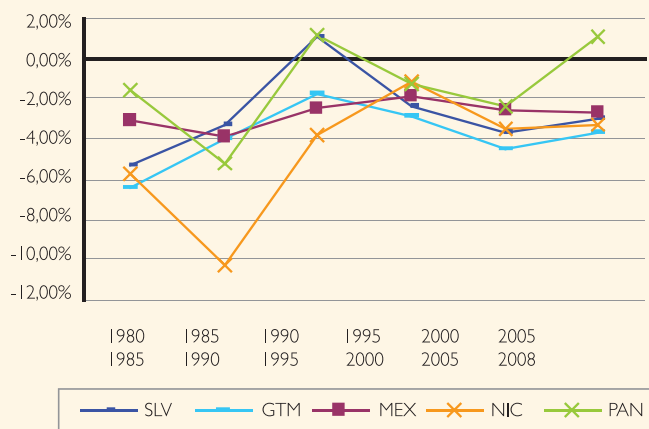
8 Cabe señalar el caso particular de Perú, cuyos resultados económicos han sido superiores a las estimaciones del Fondo Monetario Internacional, alcanzando tasas de crecimiento del 7,6% en 2006 y del 8,3% en 2007 (anunciado en enero de 2008 por el Ministerio de Economía de Perú), gracias al dinamismo de la inversión pública y privada, a las reformas tributarias y la apertura comercial llevadas a cabo por los gobiernos de Alejandro Toledo y Alan García.

ciarse un proceso de concentración de los países de la región hacia cotas inferiores a la media mundial, con excepción de Honduras, que quedaría rezagado, y Panamá, que tendría tasas de crecimiento estimadas para 2008 superiores en dos puntos porcentuales al crecimiento mundial.⁸



GRÁFICO 2.
DIFERENCIALES DE CRECIMIENTO DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA RESPECTO A LA MEDIA MUNDIAL





Fuente:
PNUD (Human
Development
Report) y FMI.

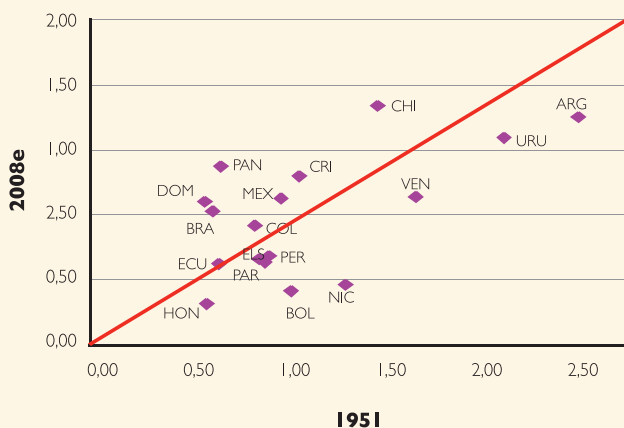
Para finalizar el análisis descriptivo de la variable de renta per cápita, a continuación se presenta un gráfico de dispersión de los países de América Latina entre 1951 y 2008, utilizando el logaritmo del

PIB per cápita real (base 1990) del país i respecto a la media n para $t=1951$ y $t=2008$, $\ln(y_{it}) / \ln(y_{nt})$

El principal objetivo es detectar cambios en las posiciones relativas de los países y comprobar si se ha producido algún proceso de concentración en ambos períodos analizados.



GRÁFICO 3.
ANÁLISIS DE DISPERSIÓN ENTRE LOS PAÍSES
DE AMÉRICA LATINA (1951-2008E)



Fuente:
Elaboración propia,
a partir de las
bases de datos
PWT 6.2 y FMI.

e =estimaciones del FMI.

Como se observa en el gráfico, durante el período analizado no se aprecia un claro proceso de concentración entre los países de América Latina. En 1951 parece existir una distribución bimodal, formada por dos grupos de países, los más ricos (Argentina, Uruguay, Venezuela y Chile) y el resto de países. Esta distribución no se evidencia en 2008, aunque la dispersión se mantiene. Del análisis de la bisectriz se puede apreciar que se ha producido un empeoramiento de la situación de un grupo de países respecto a 1951 (se encuentra por debajo de la misma): Honduras, Bolivia, Nicaragua, Venezuela, Uruguay, Argentina y en menor medida Paraguay, Perú y El Salvador. El resto de países mejoran sus posiciones respecto a 1951, sobresaliendo los países de Centroamérica (Panamá, Costa Rica, México y República Dominicana), Chile, Brasil. Finalmente Ecuador permanece en la misma situación.

A modo de conclusión, hemos podido comprobar que América Latina ha experimentado tasas de crecimiento en renta per cápita

ta, por lo general inferiores a la media mundial hasta el año 2000, en que se aprecia un fuerte acercamiento hacia los niveles de crecimiento mundial, duplicando las tasas de crecimiento de los países desarrollados, gracias al buen comportamiento de países como Uruguay, Argentina, Venezuela, Panamá y Perú.

Un segundo objetivo del estudio descriptivo consiste en analizar el comportamiento de factores alternativos de desarrollo económico y social. Diversos estudios empíricos han utilizado indicadores sociales para medir el nivel y la evolución en el desarrollo de los países. Los primeros trabajos se deben a Nordhaus y Tobin (1972), Seers (1972) y Sen (1976, 1979 y 1988), y a partir de ese momento surge un gran número de aportaciones en lo que ha sido llamado el "paradigma del desarrollo" como es el caso de Ram (1982), Dasgupta (1990), Laso de la Vega (1990), Srinivasan (1994), Hicks (1997), Noorbakhsh (1998), Sagar y Najam (1998), Easterly (1999), Ranis, Steward y Ramirez (2000), Nordhaus (2002), por citar solo unos pocos ejemplos.

Entre los indicadores sociales más utilizados sobresale el Índice de Desarrollo Humano (IDH), calculado desde 1990 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El IDH es un índice compuesto, construido a partir de otros indicadores, que captura varios aspectos del desarrollo económico y social, teniendo en cuenta tres dimensiones del desarrollo humano: poseer una vida larga y saludable, medida a partir de la esperanza de vida al nacer; tener acceso al conocimiento, medido a partir de la tasa de alfabetismo adulto y las tasas de matriculación primaria, secundaria y terciaria; y, en tercer lugar, acceder a un nivel de vida decente, medido a partir del PIB per cápita en paridad de poder de compra en dólares. El IDH es, entonces, calculado como una media simple de las tres dimensiones mencionadas, donde cada una de ellas contribuye en 1/3 al índice integrado.⁹

$$HDI = 1/3 (\text{índice esperanza de vida}) + 1/3 (\text{índice educación}) + 1/3 (\text{índice nivel de vida}) \quad (1)$$

El IDH incluye información sobre 175 países miembros de la ONU, junto con Hong Kong y los territorios ocupados de Palestina.¹⁰

En el gráfico 4 podemos observar una evolución positiva del IDH para los distintos grupos de países considerados, durante el período 1960-2005. Todos los países en desarrollo muestran un proceso de acercamiento hacia los países desarrollados. En el caso de

9 La contribución de los componentes del índice de educación es diferente. El índice de alfabetismo adulto tiene un peso relativo de 2/3 y el índice de matriculación bruta primaria, secundaria y terciaria tiene un peso de 1/3.

Para calcular el índice de cada una de las dimensiones se toman en cuenta valores máximos y mínimos a partir de los cuales se obtiene el índice a partir de la siguiente relación (valor real - valor mínimo) / (valor máximo - valor mínimo). De esa forma el resultado varía entre 0 y 1.

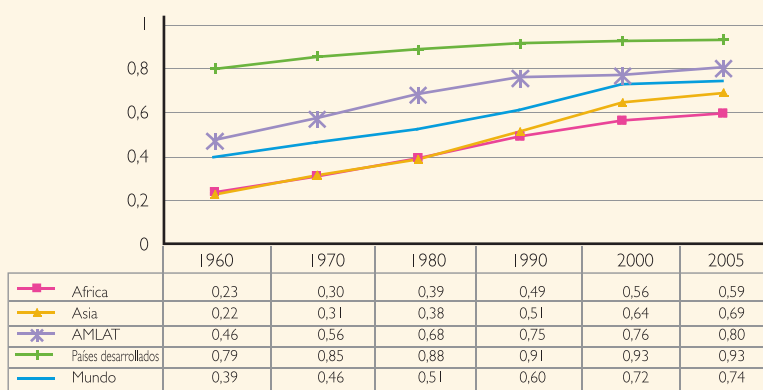
10 Precisamente, uno de los principales problemas a la hora de analizar el desarrollo económico-social es la falta de disponibilidad de series estadísticas suficientemente largas que permitan comparar la evolución en el tiempo entre un grupo de países determinado.



América Latina, que partía en 1960 con un IDH superior a la media mundial, duplicando los índices de Asia y África, se tiene un claro proceso de acercamiento hacia los países desarrollados hasta 1990. Sin embargo, a partir de ese momento parece agotarse dicho proceso, retrocediendo nuevamente hacia el IDH medio mundial. Cuando comparamos este resultado con el obtenido en el anterior análisis de renta per cápita, se puede ver cómo la desaceleración en el crecimiento del IDH ha sido causada por la crisis económica sufrida en América Latina en la década de 1990 y que duró hasta principios de 2000. Sin embargo, la severidad con la que afectó la crisis a la renta per cápita de los países de la región durante este período, no tiene paralelo para el caso del IDH, lo cual pone en evidencia que los logros obtenidos en el desarrollo humano son más estables e independientes que las fluctuaciones meramente económicas.



GRÁFICO 4.
EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO
POR GRUPOS DE PAÍSES. 1960-2005



Fuente:
PNUD.

En el ámbito nacional, los países de América Latina que mayores incrementos han experimentado en el IDH entre 1975 y 2005 (gráfico 5) han sido Bolivia y Honduras, con aumentos superiores al 30% durante el período analizado. Ambos eran los países de la

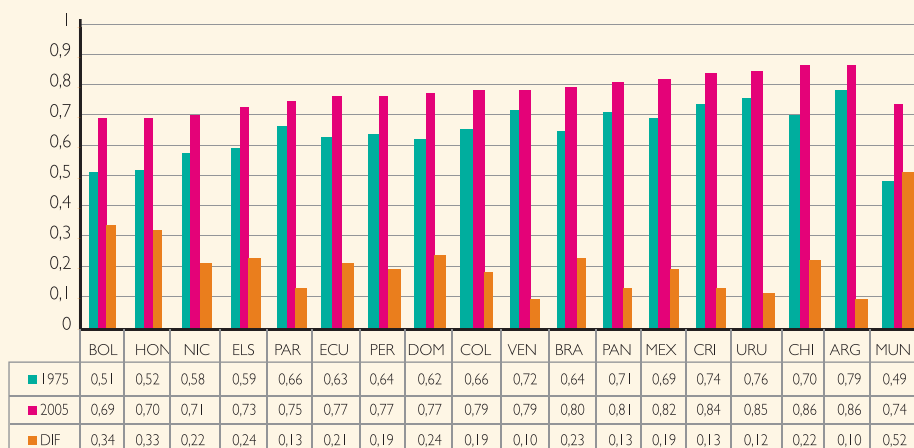
región que menor IDH tenían en 1975. Por el otro lado, Venezuela y Argentina, que estaban entre los países con mayores IDH, fueron los países que menos progreso tuvieron en sus IDH. Este comportamiento podría ser interpretado como un proceso de *convergencia beta absoluta*, ya que los países menos desarrollados son los que más crecen. En todo caso, será necesario realizar análisis específicos que puedan corroborar esta afirmación.

Otro aspecto que cabe mencionar es que al observar la evolución el IDH mundial durante el período considerado, su incremento ha sido mucho mayor (52%) al de América Latina (20%). En 1975 todos los países de la región latinoamericana tenían un nivel de IDH superior a la media mundial, mientras que en 2005 Bolivia, Honduras, Nicaragua y El Salvador estaban por debajo de dicha media.¹¹

11 De hecho, Bolivia, Honduras y Nicaragua ya se habían quedado por debajo de la media mundial en 1995, mientras que El Salvador lo hace a partir de 2000.



GRÁFICO 5.
EVOLUCIÓN DEL IDH EN LOS PAÍSES DE
AMÉRICA LATINA, 1975 Y 2005



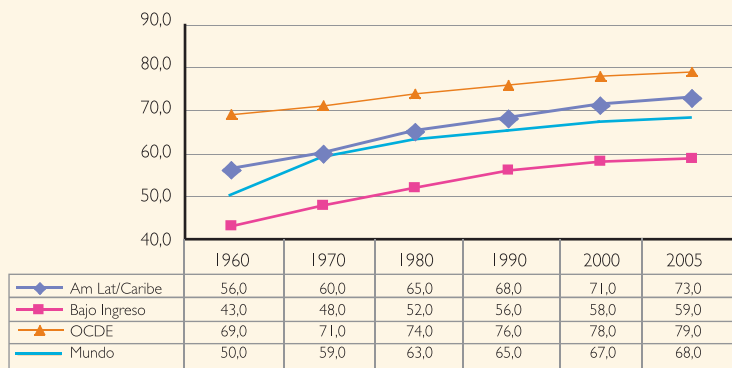
Fuente: PNUD.



Al tomar en cuenta algunas dimensiones concretas de desarrollo humano, como es la esperanza de vida, medida a partir de la base de datos World Development Indicators, elaborada por el Banco Mundial, se aprecia un proceso muy similar al observado en el caso del IDH, con aumentos en todas las regiones del mundo. América Latina parte en 1960 con una esperanza de vida superior a la media mundial, y desde 1970 presenta un claro acercamiento hacia los países desarrollados (OCDE). Otro aspecto que creemos interesante reseñar es que la crisis económica producida durante la década de 1990 no parece afectar negativamente a este indicador



GRÁFICO 6.
ESPERANZA DE VIDA POR REGIONES (AÑOS),
1960-2005



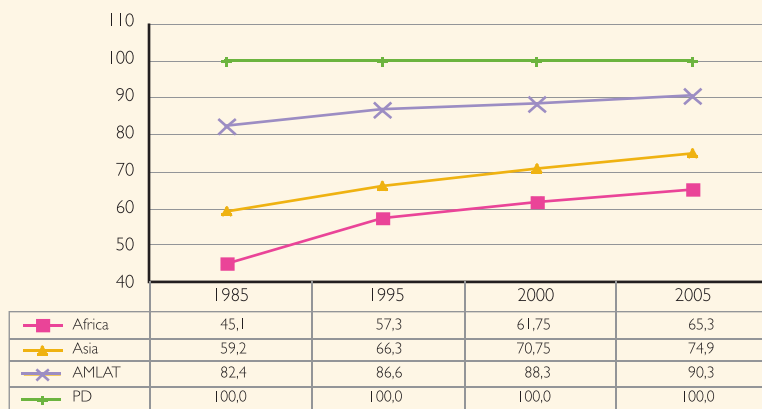
Fuente:
Banco Mundial,
Word
Development
Indicators.

La tasa de alfabetismo adulto también presenta un proceso de acercamiento de los países en desarrollo hacia los niveles de los países desarrollados, con América Latina a la cabeza durante todo el período analizado.



GRÁFICO 7.
TASA DE ALFABETISMO ADULTO (%) POR GRUPOS DE PAÍSES,
1985-2005

Fuente:
Banco Mundial,
Word
Development
Indicators.



La conclusión más importante que se deduce del análisis descriptivo de los indicadores de desarrollo humano es que presentan una evolución más estable, independiente del ciclo económico y convergente hacia los países desarrollados, que el observado en la renta per cápita, gracias a las dimensiones sociales consideradas por el IDH (esperanza de vida y nivel educativo). No obstante, este tipo de análisis debe ser tomado con ciertas reservas, ya que únicamente da información de los cambios relativos producidos en distintos períodos de tiempo, pero no permite saber si se ha producido un proceso de convergencia entre los países de América Latina.

ESTUDIO DE LA CONVERGENCIA SIGMA EN AMÉRICA LATINA

El concepto de *convergencia sigma* fue inicialmente introducido por Sala-i-Martin (1990) y se define como el proceso de reducción, a lo largo del tiempo, de las disparidades en la distribución de la renta per cápita o cualquier otro factor de desarrollo, entre distintas unidades territoriales (en este caso los países de América Latina).

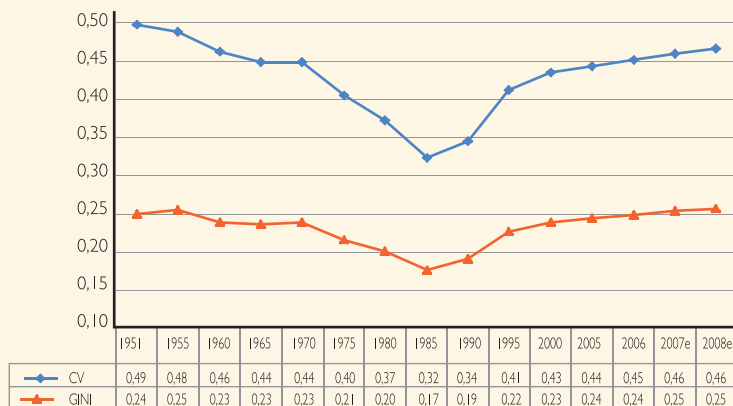


El análisis de convergencia sigma se ha realizado a través de dos indicadores: el *coeficiente de variación (CV)*,¹² uno de los más utilizados en este tipo de estudios (Abramovitz, 1986, 1994; Dollar y Wolff, 1988, 1993; Dorwick y Nguyen, 1989; o Garcimartín y Martín-Mayoral, 1998, por citar algunos ejemplos) y el *índice de Gini (GINI)*.¹³

Para ello se ha tomado como variable de medida el PIB per cápita a precios constantes de 2000 de los países de América Latina entre 1950 y 2008, a partir de la base de datos Penn World Tables (PWT) 6.2 completada con el World Economic Outlook, octubre 2007 del FMI. Los resultados se muestran a continuación:



GRÁFICO 8.
CONVERGENCIA SIGMA EN RENTA PER CÁPITA.
AMÉRICA LATINA, 1951-2008



e = previsión
Fuente:
PWT6.2 y FMI.

12 El coeficiente de variación se mide a través de la relación entre la desviación típica y la media del logaritmo de la variable de estudio. Sin embargo, este indicador presenta dos importantes limitaciones. La primera, que considera a todas las regiones como si fueran iguales, lo que significa, por una parte, que no tiene en cuenta su población o renta relativas; y, por otra, que el peso de la transferencia no varía con la posición relativa que ocupe cada región en la distribución. La segunda, que no muestra adecuadamente la dinámica de la distribución de la renta per cápita de cada una de las regiones, ni permite saber cuáles pueden ser los factores que definen los procesos del cambio regional (Quah, 1993a, 1993b, 1995; Rey y Montouri, 1999; Lopez-Bazo et al., 1999).

13 El índice de Gini es una medida de desigualdad basada en la curva de Lorenz cuya ecuación se expone a continuación:

$$IG = \frac{1}{2n^2\mu} \sum_i \sum_j |y_i - y_j| = \frac{1}{2\mu} \sum_i \sum_j p_i \cdot p_j |y_i - y_j|$$

Donde $\mu = \frac{\sum y_i}{n}$

es la media aritmética de los ingresos de la distribución.

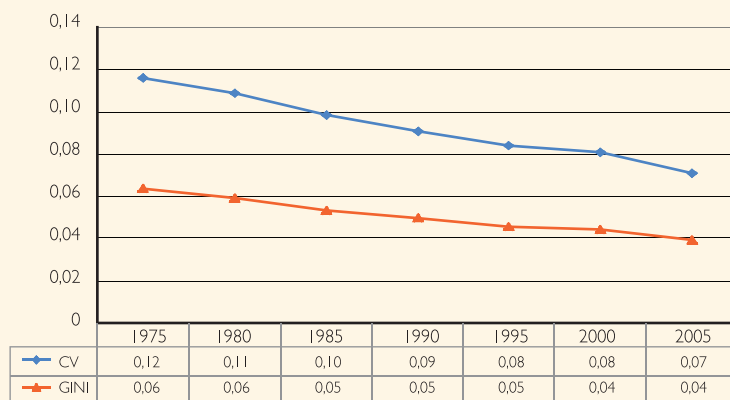
Los valores posibles del IG están entre 0 (equidistribución) y 1 (máxima desigualdad). En términos geométricos, el índice de Gini es igual a dos veces el área entre la línea de 45° (equidistribución) y la curva de Lorenz.

Se evidencia una disminución en la disparidad de la renta per cápita entre los países de América Latina entre 1951 y 1985, sobre todo cuando se mide a través del coeficiente de variación. A partir de ese momento ambos indicadores muestran un aumento de las disparidades en la región.

Sin embargo, al realizar el mismo análisis de convergencia sigma a partir del Índice de Desarrollo Humano (gráfico 9) se observa un claro y continuado proceso de disminución en las disparidades de los países de la región.



GRÁFICO 9.
CONVERGENCIA SIGMA EN EL IDH. AMÉRICA LATINA,
1975-2005



Fuente:
PNUD (Human
Development
Report).

La principal conclusión que se obtiene a partir del análisis de convergencia sigma es que se ha producido una disminución en las disparidades en el nivel de desarrollo de los países de América Latina, la cual no ha sido debida a un mayor acercamiento en los niveles de renta per cápita, sino a factores sociales como son la educación y la esperanza de vida.



ANÁLISIS DE CONVERGENCIA BETA EN RENTA PER CÁPITA

Una de las implicaciones más importantes del modelo neoclásico de crecimiento desarrollado por Robert Solow (1956) es la predicción de convergencia de los países hacia un nivel de renta de equilibrio estable a largo plazo, debido a la consideración de rendimientos decrecientes en el capital y a la tecnología como un bien que circula libremente, que puede ser incorporado sin costo en el proceso productivo de los países seguidores. Cuando todos los países comparten los mismos factores determinantes del estado estacionario e idénticas preferencias, acaban alcanzando un mismo estado estacionario (*convergencia beta absoluta*), sin importar cuál haya sido el papel desempeñado por los gobiernos nacionales. Por el contrario, si los países tienen distintas características económicas, cada uno podrá converger a estados estacionarios diferenciados (*convergencia beta condicionada*). En este caso, la intervención pública sería necesaria para modificar los factores determinantes del nivel de equilibrio definidos en el modelo neoclásico.

El desarrollo empírico de la convergencia beta se ha llevado a cabo habitualmente a través de regresiones de sección cruzada, a partir de aproximaciones log-lineales de las funciones no lineales de producción, de acumulación del capital por trabajador efectivo o en términos per cápita, con el objetivo de convertirlas en lineales en torno al estado estacionario.

La linealización del logaritmo de la renta en *términos per cápita* como medida de la distancia al estado estacionario, fue desarrollada inicialmente por Mankiw Romer y Weil (1992) y posteriormente fue utilizada en trabajos como los de Cohen (1995), Islam (1995), Sala-i-Martin (1996a), Nonneman y Vanhoudt (1996), Brumm (1996) o Lee, Pesaran y Smith (1997), entre otros.

A continuación se presenta la ecuación de convergencia beta condicionada, donde se tienen en cuenta los factores descritos por el modelo de Solow en términos per cápita, responsables del estado estacionario, en concreto, la tasa de crecimiento de la población, tasa de depreciación del capital, tasa de progreso técnico y tasa de ahorro.

$$\ln(y_{it}) - \ln(y_{it-1}) = (1 - e^{-\beta r_t}) \ln(A_t) + g(t - e^{-\beta r_t}(t-1)) + (3) \\ + (1 - e^{-\beta r_t}) \left[\frac{\alpha}{1 - \alpha} \ln(s_{it}) - \frac{\alpha}{1 - \alpha} \ln(n_{it} + g + \delta) \right] - (1 - e^{-\beta r_t}) \ln(y_{it-1}) + u_{it}$$

Una ecuación simplificada frecuentemente, utilizada para estimar la existencia de convergencia absoluta, ha sido la siguiente:

$$\ln(y_{it}) - \ln(y_{it-1}) = a_{it} - b \ln(y_{it-1}) + u_{it} \quad (4)$$

El interceptor a agruparía a todas las variables responsables del estado estacionario:

$$a = (1 - e^{-\beta\tau}) \ln(A_0) + g(t - e^{-\beta\tau}(t-1)) + (1 - e^{-\beta\tau}) \left[\frac{\alpha}{1-\alpha} \ln(s_{it}) - \frac{\alpha}{1-\alpha} \ln(n_{it} + g + \delta) \right] \quad (5)$$

el término $(1 - e^{-\beta\tau}) \ln(A_0)$, al que denotaremos η_v , agrupa los efectos individuales no observados, específicos de cada país e invariantes en el tiempo; A_0 recoge la tecnología al principio del período, y otros factores como la dotación de recursos, el clima empresarial, instituciones, especialización sectorial e incluso errores de medida, que pueden variar entre países. El término $g(t - e^{-\beta\tau}(t-1))$ está formado por gt , que en regresiones de sección cruzada es una constante y $e^{-\beta\tau}(t-1)$, que mide el efecto temporal no observable del progreso técnico, es decir, el cambio tecnológico que es considerado igual para todas las regiones y variable en el tiempo y entraría dentro de un nuevo término que llamaremos ρ_r .¹⁴ Ambos valores son inicialmente considerados como parte del término de error ($v_{it} = \eta_i + \rho_r + u_{it}$), dado que las estimaciones de sección cruzada no pueden calcularlos al no tener información sobre los mismos. El resto de factores son: la tasa de ahorro (s_{it}), la tasa de crecimiento de la población (n_{it}), ambos considerados específicos de cada país, y finalmente la tasa de depreciación del capital y la tasa de progreso técnico considerados en la mayor parte de los estudios de convergencia como una constante con una valor de 0,05 (Mankiw, Romer y Weil, 1992; Islam, 1995; o Caselli *et al.*, 1996).¹⁵

La pendiente b permitiría calcular la velocidad de convergencia.

$$b = (1 - e^{-\beta\tau}) \quad (6)$$

donde β es la velocidad de convergencia de los países hacia su estado estacionario.

Sin embargo, la metodología de regresiones de sección cruzada utilizada en los análisis de convergencia beta ha sido objeto de numerosas críticas. Quizá la más importante de todas es el incumplimiento de la independencia entre el término de error y los regresores, debido a que v_{it} contendrá los efectos específicos no

14 Los efectos temporales también pueden reflejar errores de medida, variables en el tiempo pero comunes entre economías.

15 Sin embargo, considerar g como una constante restringe la realidad quizá excesivamente, porque si se supone que pueden haber distintos niveles iniciales de tecnología, entonces es lógico pensar que pueda haber distintas tasas de crecimiento de la misma. Sin embargo, dada la ausencia de series de datos que midan este crecimiento, se mantiene la suposición generalizada por todos los autores de tasas de cambio tecnológico comunes a todos los individuos. Para una explicación más detallada de este aspecto, ver Freeman (1994).



observados de cada economía (A_{it}), provocando problemas de correlación positiva y, por consiguiente, de endogeneidad, que sesgarán por exceso los coeficientes estimados de, al menos, la renta inicial [$E(v_{it}, y_{it-1}) \neq 0$]¹⁶ y, en consecuencia, producirán un sesgo por defecto en el coeficiente que mide la velocidad de convergencia (β).

Para evitar estas limitaciones, Loayza (1994), Barro y Lee (1994a y 1994b), Islam (1995), Barro y Sala-i-Martin (2004) o Lee, Pesaran y Smith (1997), introducen en los análisis de convergencia beta metodologías basadas en datos de panel. La principal ventaja de este enfoque es que posibilita la introducción de los efectos individuales no observados en la función de producción, eliminando el sesgo sobre los determinantes tradicionales del nivel de producto per cápita del estado estacionario (en este caso, la tasa de ahorro o inversión y la tasa de crecimiento de la población, dado que el resto de variables fue considerado homogéneo entre países), y además, permite calcular la influencia directa de esos efectos sobre el proceso de convergencia de cada economía.

Para contrastar la hipótesis de convergencia beta condicionada a partir de la metodología de datos de panel, partimos de la ecuación (3), y pasamos al segundo miembro $\ln(y_{it})$:

$$\ln(y_{it}) = a + (1 - e^{-\beta t}) \frac{\alpha}{1 - \alpha} \ln(s_{it}) - (1 - e^{-\beta t}) \frac{\alpha}{1 - \alpha} \ln(n_{it} + g + \delta) + e^{-\beta t} \ln(y_{it-1}) + \eta_i + \rho_t + u_{it} \quad (4)$$

donde la renta per cápita al final del período está en función del nivel inicial de renta, de los determinantes tradicionales del estado estacionario [$\ln(n_{it} + g + \delta)$ y $\ln(s_{it})$]; de η_i , que, como se comentó previamente, es el término individual específico de cada país, invariante en el tiempo; de ρ_t , que es el efecto temporal no cuantificable que varía en el tiempo, pero no entre las unidades de estudio, y a será el intercepto, una constante que no varía en el tiempo ni entre individuos.

Sin embargo, la metodología de datos de panel tampoco consigue eliminar todas las fuentes de sesgo sobre los coeficientes estimados. La primera fuente de sesgo viene dada por la función de producción que se utiliza habitualmente en los estudios de convergencia económica, deducida a partir del modelo de Solow, cuyo principal objetivo es capturar la dinámica del proceso de convergencia de las economías hacia su estado estacionario, por lo que

16 Muy probablemente también en el resto de variables explicativas (en este caso, la tasa de crecimiento de la población y la tasa de ahorro o inversión), conclusión a la que también llegan Mankiw, Romer y Weil (1992).

incluye, entre las variables explicativas, el valor retardado T períodos de la variable dependiente, provocando problemas de correlación con el término de error, por lo que los estimadores obtenidos por los distintos métodos de panel "estáticos" estarían sesgados en mayor o menor medida.¹⁷ La segunda fuente de sesgo está producida por la posible endogeneidad de algunas de las variables explicativas del estado estacionario. Esto significa que el crecimiento económico puede impulsar un aumento de población o de inversión en capital físico o humano, creando problemas de correlación entre las variables explicativas y el término de error u_{it} . Una tercera fuente de sesgo puede estar provocada por la presencia de autocorrelación en los residuos, generando problemas de correlación entre los retardos de los residuos u_{it-1} y las variables explicativas x_{it} , cuando éstas son endógenas o incluso exógenas débiles.¹⁸

Entre las distintas metodologías existentes para obtener estimadores consistentes, hemos desarrollado un modelo de datos de panel dinámicos utilizado el *método generalizado* de momentos (GMM) propuesto inicialmente por Holtz-Eakin, Newey y Rosen (1988) y Arellano y Bond (1991), que es un caso particular de los estimadores *variables instrumentales* (o estimadores 2SLS) y consiste en transformar el modelo tomando primeras diferencias para eliminar los efectos fijos no observados e instrumentar las variables explicativas con problemas de endogeneidad o exogeneidad débil a través de una matriz de condiciones de momentos (Z'_i) cuyos elementos deben cumplir la siguiente restricción de ortogonalidad: $\{E[Z'_i \Delta v_i] = 0\}$.

Existen dos tipos de estimadores GMM, el GMM *en diferencias* (GMM DIF) y el GMM *de sistema* (GMM SYS) (Blundell y Bond, 1998). Este último combina las condiciones de momentos en niveles para la ecuación en primeras diferencias explotada por el estimador GMM-DIF, con condiciones de momentos adicionales en diferencias para las ecuaciones en niveles.¹⁹ Diversos estudios de simulación han demostrado que los estimadores GMM DIF pueden estar sometidos a importantes sesgos en muestras finitas, motivados por problemas de correlación serial en los residuos, por un exceso de condiciones de momentos (modelos sobreidentificados) o en presencia de series cercanas a un proceso de raíz unitaria, lo que provoca debilidad en las variables instrumentales del parámetro de convergencia. Por ese motivo, en el presente trabajo utilizaremos el GMM SYS, ya que consigue mejores resultados en presencia de series persistentes, como es el caso de la

17 Este tipo de modelos ha recibido el nombre de "modelos autorregresivos multivariados de orden uno" [AR(1)], en terminología de series temporales, o "paneles dinámicos" en el entorno de datos de panel.

18 Una variable es exógena débil cuando $E(y_{is}u_{it}) \neq 0$ para $s > t$ y $E(y_{is}u_{it}) = 0$ en cualquier otro caso y es endógena cuando también el término de error contemporáneo está correlacionado con la variable dependiente $E(y_{is}u_{it}) \neq 0$.

19 Ambos a su vez tienen dos variantes asintóticamente equivalentes, que da lugar al estimador de una etapa (one-step) y al estimador de dos etapas (two-step) obtenido a partir del anterior. Aunque el estimador de dos etapas, por lo general, es más eficiente, presenta una varianza sesgada en muestras finitas y en presencia de condiciones de momentos sobreidentificadas, por lo que es recomendable el uso del estimador de una etapa, ya que no depende de los parámetros estimados, ni necesita estimar la matriz de ponderaciones, aunque la transformación de Windmeijer (2005) permite eliminar este sesgo.



renta per cápita (Arellano y Bover, 1995; y Blundell y Bond, 1998). Este método tiene, además, la ventaja de no eliminar completamente los efectos individuales no observados, un aspecto de gran utilidad en los análisis de convergencia.

La ecuación (4) se puede expresar de forma resumida:

$$y_{it} = a + by_{it-1} + \sum_{j=1}^2 \varphi X_{it}^j + \eta_i + \rho_t + u_{it}$$

(5) donde a es la constante del modelo, y_{it} es el logaritmo del PIB per cápita real (en dólares de 1990) de cada país al final del cada período, y_{it-1} es el logaritmo del PIB per cápita real al principio de ese mismo período, X_{it}^j es el vector de variables responsables del estado estacionario descritas en el modelo de Solow, conformado por el logaritmo de la tasa de inversión media en ese período $\ln(s_{it})$ y por el logaritmo de la tasa de crecimiento media de la población n_{it} , más una constante que representa la suma de la tasa de crecimiento de la tecnología (g) y la tasa de depreciación (δ), con un valor de 0,05.

Respecto a t , dada la dimensión temporal de los datos en los modelos de convergencia, la mayoría de los investigadores han tratado de reducir la influencia de los ciclos económicos (variaciones a corto plazo) sobre los estimadores obtenidos sin perder demasiada información. Para ello, habitualmente se ha dividido el período total en intervalos más pequeños, tomando los valores medios en cada subperíodo, siendo el intervalo más habitual considerado de cinco años (Psacharopoulos y Arriagada, 1986; Barro y Sala-i-Martin, 1992a; Englander y Gurney, 1994; Islam, 1995; Caselli et al., 1996; Dabas y Zinni, 2005, entre otros).

Para estimar esta ecuación, se partió de la base de datos PWT6.2 que contiene información entre 1950 y 2004 sobre el PIB per cápita a precios constantes (base 1990), población, tasa de inversión y otras variables que pueden influir en el estado estacionario como es el caso del grado de apertura de los países, la evolución del tipo de cambio o el gasto público. Estas series fueron completadas hasta 2006, incluyendo estimaciones hasta 2008 en el caso del PIBpc a partir de la base de datos World Economic Outlook (octubre de 2007) del FMI, Banco Mundial para inversión, CEPAL para gasto público, y Organización Mundial del Comercio para exportaciones e importaciones sobre PIB.

A continuación se presentan los principales resultados obtenidos de la estimación de la ecuación de convergencia (4) para $i=1, \dots, 17$ países de América Latina y $t=12$ (intervalos de 5 años).

Parámetro	1950-2006		1950-1985		1985-2006	
	Valor	ratio t	Valor	ratio t	Valor	ratio t
$\ln(y_{it-1})$	0,955	42,29	0,942	28,06	0,977	36,58
$\hat{\beta}$ implícito	-0,021	-0,004	-0,065			
$\ln(s_{it})$	0,098	5,13	0,083	3,60	0,160	3,10
$\ln(n_{it}+g+\delta)$	0,017	4,48	0,016	1,49*	0,016	2,54
$\ln(OPEN_{it})$	0,014	1,17	0,012	0,81	0,028	1,77
$\ln(GP_{it})$	-0,116	-3,28	-0,079	-2,52	-0,125	-2,88
$\ln(TC_{it})$	-0,002	-2,02	-0,001	-1,14*	-0,007	-3,25
A	0,387	1,73	-0,459	1,42		
m1	-3,01	-2,70	-1,72			
m2	-0,22	-0,63	-0,39			
Test de Hansen (Prob>chi2)	1.000		1.000		1.000	
Obs.	155		92		63	

* no significativo; ** significativo al 90%
Variable dependiente: en $\ln y_{it}$
Estimación robusta.

20 Se utilizaron como instrumentos, y_{it-2} , $\ln(n_{it-1}+g+\delta)$, $\ln(s_{it-1})$ y sus retardos un período en las dos primeras estimaciones y y_{it-2} , $\ln(n_{it-1}+g+\delta)$, $\ln(OPEN_{it-1})$.

21 Los p-valor obtenidos son superiores a 0.10, lo que significa que se acepta la hipótesis nula y los instrumentos son válidos.

El test de autocorrelación de Arellano y Bond (1991) muestra la existencia de autocorrelación de primer orden, pero no de segundo en los términos de error de la ecuación en diferencias, confirmando la validez de los instrumentos propuestos. Por otra parte, el test de Hansen de restricciones sobreidentificadas verifica la validez de las variables instrumentales utilizadas, lo que significa que el conjunto de condiciones de momentos propuesta cumple la propiedad $E[Z_i' \Delta v_i] = 0$, considerando, bajo la hipótesis nula, que los instrumentos utilizados están incorrelacionados con los residuales.²¹ El test de "Sargan-diferencia" no detecta problemas de validez en los nuevos instrumentos en diferencias para la ecuación en niveles añadida por el GMM SYS.



Tanto en el período 1950-2006 como en los subperíodos considerados 1950-1985 y 1985-2006, existe *convergencia beta condicionada*, lo que implica que los países de América Latina experimentan un proceso de convergencia lento hacia el estado estacionario. Para el período 1950-1985, la velocidad de convergencia de los países hacia su propio estado estacionario fue de 0,4% anual, mientras que para el período 1985-2006 aumenta a 6,5%.

El gasto público sería un freno al nivel de renta per cápita al final del período, con una contribución negativa de -11,6% hasta 1985 y del -12,5% desde ese momento. Este resultado coincide con el obtenido en otros estudios, donde se ha encontrado evidencia de una relación inversa entre el tamaño del gobierno y la tasa de crecimiento de la renta per cápita (Landau, 1984; Barro, 1990; Grier y Tullock, 1989; Barth y Bradley, 1987; Fölster y Henrekson, 1999, entre otros).

El grado de apertura comercial resultó significativo a partir de 1985, con un efecto positivo sobre el nivel de renta per cápita de los países del 2,8% entre 1985 y 2006. Finalmente, el tipo de cambio también fue significativo desde 1985, con una contribución negativa aunque prácticamente nula (0,7%) sobre el nivel de renta per cápita de los países.

Al analizar de forma conjunta los resultados de convergencia beta y de convergencia sigma podemos llegar a la conclusión de que los países latinoamericanos parecen presentar un proceso de convergencia muy lento (0,4%) entre 1950 y 1985 hacia un mismo estado estacionario (*convergencia beta absoluta*) y desde 1985 un proceso de convergencia rápido (6,5%) hacia sus propios estados estacionarios (*convergencia beta condicionada*), lo cual no significa que estén acercando sus posiciones en renta per cápita. Esta conclusión nos introduce al concepto de clubs de convergencia que será analizada en futuras investigaciones.

• Análisis de convergencia beta en indicadores de desarrollo humano

Son escasos los estudios que introducen en los análisis de convergencia beta, otras variables distintas de distribución de la renta entre países o al interior de los mismos (Noorbakhsh, 1998 y 2006; Neumayer, 2001; o Kosack, 2003, son algunos ejemplos).

Para ello es necesario hacer hincapié en los supuestos en los que se asienta el análisis de convergencia beta en renta per cápita. En concreto, la consideración de rendimientos decrecientes en el factor productivo capital implica que aquellos países con una menor ratio *capital-output* experimentarán productividades marginales superiores por cada unidad de capital invertida, presentando, por tanto, mayores tasas de crecimiento económico. Este mismo supuesto podría ser también aplicable a los distintos componentes del IDH.

Siguiendo a Noorbakhsh (2006), la esperanza de vida claramente presenta rendimientos decrecientes, ya que las inversiones para alargar la vida son mayores a medida que aumenta la edad de las personas. La ley de rendimientos decrecientes también se aplica al nivel de conocimientos, ya que niveles bajos de matriculación y de alfabetismo adulto necesitarán relativamente menos inversiones que aquellos más altos.²² Finalmente, el componente ingreso per cápita ppp comparte esta propiedad por razones obvias.

Respecto a los países en desarrollo, su población tiene esperanzas de vida más bajas que los países desarrollados, además de una mayor tasa de natalidad, por lo que la edad media de estos países es inferior. Además, sus tasas de educación son también inferiores. Esto les permitiría, en teoría, tener mayores rendimientos que los países desarrollados en sus inversiones en dichas áreas y, por consiguiente, crecerán más deprisa en términos de educación y salud.

El concepto de estado estacionario también puede ser aplicado a los componentes del IDH, quizá con mayor justificación que en el caso de la renta per cápita, ya que la esperanza de vida solo puede llegar a un cierto límite biológico, mientras que las tasas de alfabetismo adulto y la tasa de matriculación solo pueden llegar al 0 y al 100%, respectivamente. Sin embargo, a diferencia del modelo de crecimiento de Solow, las diferencias entre países en estos componentes únicamente servirían para acelerar la velocidad de convergencia hacia un estado estacionario común. Es lo que Noorbakhsh (2006) define como "fuentes externas" de contribución al IDH, aunque este autor no hace referencia al estado estacionario común.

Finalmente, la tecnología es considerada por el modelo de crecimiento neoclásico como una variable exógena, por lo que puede ser absorbida más fácilmente en educación y salud que en los procesos productivos, permitiendo mejorar los niveles de ambos componentes del IDH en los países en desarrollo.

22 Un país que haya conseguido una tasa de matriculación primaria y secundaria elevada, tendrá que invertir en educación universitaria para aumentar su nivel de conocimiento.



A continuación aplicamos los conceptos de convergencia beta a las variables relacionadas con el desarrollo humano, es decir, los componentes del IDH. La ecuación de crecimiento a estimar será:

$$IDH_{it} = a + bIDH_{it-1} + \sum_{j=1}^2 \phi X_{it}^j + \eta_i + \rho_t + u_{it} \quad (6)$$

donde la variable dependiente (el logaritmo del Índice de Desarrollo Humano tomado cada cinco años) está en función de su retardada de un período de cinco años, y el X_{it}^j , es el vector de variables integrantes del IDH responsables del estado estacionario, tomadas en logaritmos (esperanza de vida, tasa de alfabetismo adulto, tasa de matriculación primaria, secundaria, terciaria y PIBpc ppp), además de otras variables que podrían afectar al grado de desarrollo, como son el grado de apertura de los países, el nivel de consumo, de inversión y de gasto público como porcentajes del PIB.

En este caso se ha aplicado el estimador GMM DIFF *one step*, dado que las series de IDH no presentan las limitaciones comentadas acerca de la renta per cápita. Los resultados se muestran a continuación:

Parámetro	ESTIMACIÓN DEL MODELO DE CONVERGENCIA EN IDH CON DATOS DE PANEL DINÁMICOS (GMM DIFF) ²³	
	1950-2006	
	Valor	ratio
$\ln(IDH_{it-1})$	0,336	4,81
$\hat{\beta}$ implícito	-0,21	
$\ln(EV_{it})$	0,340	5,18
$\ln(LIT_{it})$	0,022	1,73
$\ln(PRIM_{it})$	0,032	2,49
$\ln(SEC_{it})$	0,003	0,88*
$\ln(TER_{it})$	0,024	2,78
$\ln(y_{it})$	0,021	2,54
$\ln(OPEN_{it})$	0,017	2,77
$\ln(C_{it})$	0,004	0,17*
$\ln(I_{it})$	0,014	2,98

23 Se utilizaron como instrumentos HDI_{it-2} y su retardo 1 período.

Parámetro	1950-2006	
	Valor	ratiot
$\ln(GP_{it})$	0,006	0,57
m1	-2,16	
m2	-0,36	
Test de Hansen (Prob>chi2)	0,585	
Obs.	75	

* no significativo; ** significativo al 90%
Variable dependiente: $\ln y_{it}$
Estimación robusta

El test de autocorrelación de Arellano y Bond muestra la existencia de autocorrelación de primer orden, pero no de segundo orden en los términos de error; como estaba previsto. El test de Hansen de restricciones sobreidentificadas acepta los instrumentos utilizados.

Prácticamente todas las variables consideradas afectan positivamente al nivel de IDH al final de cada período, excepto el consumo y la educación secundaria que resultaron no significativas.

El coeficiente responsable de la velocidad de convergencia ($\hat{\beta}$) es significativo y tiene signo negativo, lo que indica que los países con menor IDH crecen más deprisa que aquellos con mayores IDH. La velocidad de convergencia en este caso es mucho más elevada que en la estimación anterior (21%), lo que concuerda con los resultados obtenidos en el análisis de convergencia sigma y nos estaría mostrando un proceso de *convergencia beta absoluta*.

Los coeficientes estimados de las tres dimensiones del IDH tienen, obviamente, signo positivo, ya que los países con mayor IDH han de tener una mayor esperanza de vida, o un mayor nivel educativo o una renta per cápita superior. Lo que nos interesa en este caso es saber cuál es la contribución relativa de cada uno de ellos al índice general. En el caso de la esperanza de vida es la que mayor influencia ha tenido sobre el nivel de IDH al final de cada período (34%), seguida de las variables de educación, en donde la tasa de matriculación primaria influye en un 3,2% y los índices de alfabetización adulta en 2,2%. El nivel de renta per cápita influye en un 2,1%.



El resto de variables consideradas tiene una influencia más discreta sobre el nivel de IDH al final de cada período, aunque positiva en todas ellas. Así, el grado de apertura contribuye el 1,7%, la tasa de inversión un 1,4% y el gasto público tan solo el 0,6%, lo que pone en evidencia el escaso papel desempeñado por el gasto público en este proceso de convergencia en el desarrollo económico y social de América Latina.

CONCLUSIONES

En el presente trabajo se ha analizado el grado de convergencia en el desarrollo económico y social de los países de América Latina, tomando como variables de medida la renta per cápita y el Índice de Desarrollo Humano junto con sus componentes.

En un primer análisis descriptivo se pudo observar que la variable de renta per cápita presentaba una mayor volatilidad que los indicadores de desarrollo humano, además de un comportamiento más disperso entre grupos de países. América Latina ha tenido tasas de crecimiento en renta per cápita inferiores a la media mundial, excepto en períodos concretos de su historia. A partir de 2005 se evidencia una cierta tendencia a la concentración de los países hacia posiciones ligeramente inferiores al crecimiento mundial, con excepción de Panamá y Perú, que lo superarían ampliamente.

Al tomar en cuenta los indicadores de desarrollo humano, América Latina presenta resultados muy diversos a los anteriores, con niveles superiores a la media mundial tanto en el IDH como en esperanza de vida y en nivel de educación, y con un evidente proceso de acercamiento hacia los países desarrollados.

La hipótesis de convergencia entre los países de la región se analizó a través de dos conceptos complementarios: la *convergencia sigma* y la *convergencia beta*, tomando como variables de medida las mismas que en el estudio descriptivo. Respecto a la renta per cápita, parece existir un lento proceso de *convergencia beta absoluta* hasta 1985, y a partir de ese momento un proceso de *convergencia beta condicionada* más rápido hacia estados estacionarios bien diferenciados, como lo evidencia el aumento de la dispersión en los niveles de renta per cápita de los países analizados a partir de ese período (aunque, como ya se comentó previamente, a partir de 2005 parece producirse una tendencia a la convergencia absoluta en la mayoría de países).

Respecto al IDH, existe un claro proceso de *convergencia beta absoluta* hacia un mismo nivel de desarrollo humano. Los componentes del IDH que más influyeron en el nivel agregado del desarrollo humano de los países latinoamericanos fueron la esperanza de vida, seguida muy de lejos del nivel de educación y, finalmente, la variable renta fue la que menos influyó. También se analizó la influencia de otras variables externas al IDH, obteniendo una contribución positiva aunque con efectos mucho menores en el grado de apertura de los países, la inversión y el gasto público. Este último resultado ponía en evidencia el escaso papel desempeñado por el sector público en la evolución del desarrollo humano de estos países.

Estos resultados ponen en evidencia los logros realizados en los países de América Latina en su desarrollo humano, convergiendo hacia niveles próximos a los de países desarrollados, y justifican la necesidad de tomar en cuenta no solo variables económicas sino también de tipo social en los análisis sobre la evolución del desarrollo socioeconómico.



REFERENCIAS

- Abramovitz, M. (1986), "Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind", en *Journal of Economic History*, 46 (2), pp. 385-406.
- ----- (1994), "Catch-up and Convergence in the Postward Growth Boom and After", en William et al., eds., *Convergence and Productivity*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 86-125.
- Arellano, M., y S. Bond (1991), "Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations", en *Review of Economic Studies*, 58, pp. 277-297.
- Arellano, M., y O. Bover (1995), "Another Look at the Instrumental Variable Estimation of Error-Components Models", en *Journal of Econometrics*, 68, pp. 29-51.
- Barth, J. R., y M. D. Bradley (1987), "The Impact of Government Spending on Economic Activity", manuscript, George Washington University.
- Barro, R. J. (1990), "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", en *Journal of Political Economy*, 98 (5), pp. 103-125.
- ----- (1991), "Economic Growth in a Cross Section of Countries", en *Quarterly Journal of Economics*, 106, pp. 407-443.
- Barro, R. J., y J. W. Lee (1994a), *Losers y Winners in Economic Growth*, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics Washington D.C., World Bank, pp. 267-297.
- ----- (1994b): "Sources of economic growth", en *Carnegie Rochester Conference series on Public Policy*, 40, pp. 1-46.
- Barro, R. J., y X. Sala-i-Martin (1991), "Convergence across states and regions", en *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, Washington D.C., The Brookings Institution, pp. 107-182.
- ----- (1992a), "Convergence", en *Journal of Political Economy*, 100 (2), pp. 407-443.
- ----- (1992b), "Regional growth and migration: a Japan-United States comparison", en *Journal of the Japanese and International Economies* 6 (4), Amsterdam, Elsevier Science, diciembre, pp. 312-346.
- ----- *Economic Growth*, Nueva York, McGraw-Hill, 2a. ed.
- Blundell, R. y S. Bond (1998), "Initial Conditions and Moment Restrictions in Dynamic Panel Data Models", en *Journal of Econometrics*, 87, pp. 115-143.
- Bourguignon, F., y C. Morrisson (2002), "Inequality Among World Citizens: 1820-1992", en *American Economic Review*, 92 (4), pp. 727-744.
- Brumm, H. (1996), "The human capital augmented Solow model revisited", en *Applied Economics*, 3 (1), pp. 711-714.
- Caselli, F., G. Esquivel y F. Lefort (1996), "Reopening the Convergence Debate: A New Look at Cross-Country Growth Empirics", en *Journal of Economic Growth*, 1, pp. 363-389.
- Chatterji, M. (1992), "Convergence clubs and endogenous growth", en *Oxford Review of Economic Policy*, 8 (4), pp. 57-69.
- Cohen, D. (1995), *Tests of the Convergence Hypothesis: Some Further Results*, CEPR Working Paper 1163.
- Dabas, C., y B. Zinni (2005), *No Convergencia en América Latina*, Asociación Argentina de Economía Política, Reunión de La Plata, 2005.
- Dasgupta, P. (1990), "Well-being and extent of its realisation in poor countries", en *Economic Journal*, 100 (1), pp. 1-32.
- Dollar, D., y E. Wolff. (1988), "Convergence of Labor Productivity Among Advanced Economies", en *Review of Economics and Statistics*, 70, pp. 549-558.
- ----- (1993), *Competitiveness, Convergence and International Specialization*, Cambridge, MIT Press.

- Dowrick, S., y D. Nguyen (1989), "OECD Comparative Economic Growth 1950-85: Catch Up and Convergence", en *American Economic Review*, 79 (5), pp. 1010-1030.
- Easterly, W. (1999), "Life during Growth", en *Journal of Economic Growth*, 4 (3), pp. 239-276.
- Englander, S., y A. Gurney (1994), Medium-term determinants of OECD productivity, *OECD Economic Studies*, No. 22.
- Freeman, C. (1994), "The Economics of Technical Change", en *Cambridge Journal of Economics*, 18, pp. 463-514.
- Fölster, S. y M. Henrekson (1999), "Growth and the public sector: a critique of the critics", en *European Journal of Political Economy*, 15, pp. 337-358.
- Garcimartín, C., y F. Martín-Mayoral (1998), "Clubs de convergencia en España. El caso de Castilla y León", 6o. Congreso (Zamora), *Desarrollo Económico*.
- Grier, K., y G. Tullock (1989), "An empirical analysis of cross-national economic growth, 1951-1980", en *Journal of Monetary Economics*, 24 (1), pp. 259-276.
- Grossman, G., y E. Helpman (1991a), *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT Press, Cambridge.
- ----- (1991b), "Quality Ladders in the Theory of Growth", en *Review of Economic Studies*, 58, pp. 43-61.
- ----- (1994), "Endogenous Innovation in the Theory of Growth", en *Journal of Economic Perspectives*, 8, pp. 23-44.
- Gwartney, J., R. Lawson y W. Block (1996), *Economic Freedom of the World, 1975-1995*, Vancouver, The Fraser Institute.
- Hicks, D.A. (1997), "The Inequality-Adjustes Human Development Index: A Constructive Proposal", en *World Development*, 25 (8), pp. 1283-1298.
- Holtz-Eakin, D., W. Newey y H. S. Rosen (1988), "Estimating Vector Autoregressions with Panel Data", en *Econometrica*, 56, pp. 1371-1395.
- Islam, N. (1995), "Growth Empirics: A Panel Data Approach", en *Quarterly Journal of Economics*, 110, pp. 1127-1170.
- Kosack, S. (2003), "Effective Aid: How Democracy Allows Development Aid to Improve the Quality of Life", en *World Development*, 31 (1), pp. 1-22.
- Landau, D. (1984), *Government and Economic Growth in the Less Developed Countries*, President's Task Force on International Private Enterprise, diciembre.
- Lasso de la Vega, M. C. (1990), "Una nueva formulación de la concepción global del desarrollo: El Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano", en *Desarrollo*, 17, pp. 49-51.
- Lee, K., M. H. Pesaran y R. P. Smith (1997), "Growth and Convergence in a Multi-Country Empirical Stochastic Solow Model", en *Journal of Applied Econometrics*, 12, pp. 357-392.
- Loayza, N. (1994), *A Test of the International Convergence Hypothesis Using Panel Data*, World Bank, Policy Research Working Paper 1333.
- Lopez-Bazo, E., E. Vaya, A. Mora y Suriñach, J. (1999), "Regional Economic Dynamics and Convergence in the European Union", en *The Annals of Regional Science* 33 (3), pp. 343-370.
- Lucas, R. E. (1988), "On the mechanics of economic development", en *Journal of Monetary Economics*, 2, pp. 3-42.
- Maddison, A. (2001), *The World Economy: A Millennial Perspective*, Paris, Development Center of the Organization for Economic Cooperation and Development.
- Mankiw, N. G., D. Romer y N. Weil (1992), "A contribution to the empirics of economic growth", en *Quarterly Journal of Economics*, 107 (2), Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, pp. 407-437.
- Marcet, A. (1994), "Los pobres siguen siendo pobres: convergencia entre regiones y países, un análisis bayesiano de datos de panel", en *Crecimiento y Convergencia regional en España y en Europa*, vol. II, Barcelona, Instituto de Análisis Económico.
- Newmayer, E. (2001), "The Human development index and sustainability - a constructive proposal", en *Ecological*



- Economics, 39, 101-114.
- Nonneman, W., y Vanhoudt, P. (1996), "A Further Augmentation of the Solow Model and the Empirics of Economic Growth for OECD Countries", en *Quarterly Journal of Economics*, 111, 3, pp. 943-53.
 - Noorbakhsh, F. (1998), "A Modified Human Development Index", en *World Development*, 26 (3), 517-528.
 - ----- (2006), *International Convergence and Inequality of Human Development: 1975-2001*, Working Papers 2006-3, Department of Economics, University of Glasgow.
 - Nordhaus, W., y Tobin, J. (1972), "Is Growth Obsolete?", en *NBER General Series*, 96. New York, Columbia University Press.
 - ----- (2002), "The Health of Nations: The Contribution of Improved Health to Living Standards", en K. M. Murphy y R. H. Topel, eds., *Exceptional Returns*, Chicago, University of Chicago Press.
 - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (1990), *Informe de Desarrollo Humano (Índice de Desarrollo Humano, IDH)*.
 - Psacharopoulos, G., y Arriagada, A. (1986), "The educational composition of labour force: an international comparison", en *International Labour Review*, 125(s), pp. 56-174.
 - Quah, D.T. (1993a), "Galton's fallacy and tests of the convergence hypothesis", en *Scandinavian Journal of Economics*, 95 (4), pp. 427-443.
 - ----- (1993b), "Empirical cross-section dynamics in economic growth", en *European Economic Review*, Elsevier, 37 (2-3), pp. 426-434.
 - ----- (1995), *Empirics for Economic Growth y Convergence*, CEPR Discussion Papers 1140.
 - ----- (1996), "Twin Peaks: Growth and Convergence in Models of Distribution Dynamics", en *Economic Journal*, Royal Economic Society, 106 (437), pp. 1045-55.
 - Ram, R. (1982), "Composite Indexes of Physical Quality of Life, Basic Needs Fulfilment, and Income", en *Journal of Development Economics*, 11 (1), pp. 227-247.
 - Ranis, G., Stewart, F. y Ramírez, A. (2000), "Economic Growth and Human Development", en *World Development*, 28 (2), 197-219.
 - Rey, S. J. y B. D. Montouri (1999), "US Regional Income Convergence: A Spatial Econometric perspective", en *Regional Studies*, Regional Studies Association, 33 (3), pp. 145-156.
 - Romer, P.M. (1987), "Growth Based on Increasing Returns due to Specialization", en *American Economic Review*, 77 (2), pp. 56-62.
 - Sachs, J. D., y A. Warner (1997), *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, Harvard University, Cambridge.
 - Sagar, A. D., y A. Najam (1998), "The Human Development Index: A Critical Review", en *Ecological Economics*, 25, pp. 249-264.
 - Sala-i-Martin, X. (1990), *On Growth and States*, tesis doctoral, Harvard, Universidad de Harvard.
 - ----- (1996a), "The classical approach to convergence analysis", en *Economic Journal*, 106, pp. 1019-1036.
 - ----- (1996b), "Regional Cohesion: Evidence and Theories of Regional Growth and Convergence", en *European Economic Review*, Elsevier, 40 (6), pp. 1325-1352.
 - Seers, D. (1972), "What are we trying to measure?", en N. Baster, edit., *Measuring*, London, Development, Frank Cass.
 - Sen, A. K. (1976), "Poverty: An ordinal approach to measurement", en Sen A. K., *Nueva economía del bienestar*, Escritos seleccionados, Valencia, Universidad de Valencia, pp. 297-310.
 - ----- (1979), "Informational bases of alternative welfare approaches. Aggregation and income distribution", en *Journal of Public Economics*, 3, 387-403.

- ----- (1988), "The Concept of Development", en H. Chenery y T. N. Srinivasan, edits., Handbook of Development Economics, vol. I, Amsterdam, New Holland, pp. 9-26.
- Solow, R. M. (1956), "A Contribution to the Theory of Economic Growth", en Quarterly Journal of Economics, 70 (1), pp. 65-94.
- Srinivasan, T. N. (1994), "Human Development: A New Paradigm or Reinvention of the Wheel?", en American Economic Review, 84 (2), pp. 238-243.
- Summers, R., y Heston, A. (1991), "The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988", en Quarterly Journal of Economics, 106 (2), pp. 327-368.
- Temple, J. (1998), "Equipment Investment in the Solow Model", en Oxford Economic Papers, 50, pp. 39-62.
- Windmeijer, F. (2005), "A finite sample correction for the variance of linear efficient two-step GMM estimators", en Journal of Econometrics, 126, pp. 25-51.

Artículo 3

HACIA UNA RENOVACIÓN DE LA AGENDA DEL DESARROLLO

Octavio Rodríguez*

***Reconocimientos.** Este artículo presenta gran similitud con el último capítulo de un libro recientemente publicado por Siglo XXI Editores, bajo el título “El estructuralismo latinoamericano”. El apoyo de la CEPAL permitió contar con un conjunto de colaboradores calificados, quienes brindaron contribuciones decisivas a ese libro, y por ende, al capítulo mencionado, que lo sintetiza. Sus nombres son: Oscar Bargueño, César Failache, Adela Hounie, Lucía Pittaluga, Gabriel Porcile y Andrea Vigorito. Con la sola excepción de Gabriel Porcile, ellos fueron colegas del autor en el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (Universidad de la República), donde se produjo una fructífera convivencia.*

HACIA UNA RENOVACIÓN DE LA AGENDA DEL DESARROLLO

Las notas que siguen procuran delinear los contenidos generales de una agenda del desarrollo, cuando éste se enfoca desde la perspectiva de las estrategias requeridas para lograrlo y brindarle continuidad, en los días que corren.

Cabe enfatizar que las bases analíticas en que se apoyan las consideraciones sobre tales contenidos recuperan y privilegian distintos aspectos y aportes de la corriente estructuralista latinoamericana, que irán siendo explicitados a lo largo del texto. Pero además, dichas consideraciones tienen en cuenta ciertos puntos de vista de Celso Furtado, útiles como hilo conductor del conjunto de la argumentación.

* Profesor émerito y titular de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República de Uruguay.



Un rasgo diferenciador y definitorio de su enfoque consiste en postular que el desarrollo ha de verse como la evolución y el enriquecimiento de una suerte de “totalidad”: el sistema conformado por los componentes de la cultura de una sociedad o país. En otros términos, Furtado postula que el desarrollo concierne al sistema de la cultura, y por lo tanto, que su adecuada comprensión requiere interpretarlo, justamente, como desarrollo de un sistema cultural global.¹

Por otra parte, su finalidad prioritaria no es embreñarse en una apreciación cabal del desarrollo así entendido, sino dar cuenta de las razones que lo traban reiteradamente en los países llamados periféricos, como se entiende que son los de América Latina. En lo que concierne a esta cuestión se procura mostrar que sucesivas instancias de penetración de elementos de culturas foráneas, provenientes de los grandes centros, resultan entorpecedoras del dinamismo de la creatividad en los distintos ámbitos de los sistemas culturales de esos países, y con ello, de una identidad cultural propia de los mismos.

La cuestión del desarrollo de la periferia —o mejor, de la pertinencia con que en ésta se mantiene el subdesarrollo— es también cuidadosamente encarada por Furtado desde una perspectiva estratégica. Desde tal perspectiva, sostiene que las trabas antedichas pueden levantarse mediante políticas adecuadas, cuya implementación ha de ser emprendida, y también compatibilizada, en los tres grandes ámbitos diferenciables en los sistemas culturales globales. A saber: a) el de la cultura material, que envuelve los aspectos técnicos y económicos de esos sistemas; b) el ámbito sociopolítico, definitorio de un primer aspecto de la denominada “cultura no material”, constituido por las ideas y valores relativos a este ámbito, así como por el accionar de los distintos grupos que lo conforman y por las iniciativas impulsadas en él desde el Estado; c) el ámbito que abarca un segundo conjunto de componentes de la cultura no material: las ideas y valores diversos de los sociopolíticos, los cuales atañen a los más altos fines de la existencia humana, resultando por eso virtuales generadores de fuertes actitudes creativas, susceptibles de irse extendiendo, a la vez, en los tres grandes ámbitos de los sistemas culturales recién diferenciados, y de destrabar por esa vía el desenvolvimiento de las respectivas identidades culturales.²

El párrafo anterior dice respecto a la visión estratégica que Furtado denomina “desarrollo endógeno”, retomada en el ítem I

- 1 Durante el año en que ocupó la Cátedra Simón Bolívar, en Cambridge, la temática abordada en este párrafo fue objeto preferente de su trabajo, del cual derivó el libro *Criatividade e dependência na civilização industrial*, publicado en 1978. Las grandes cuestiones tratadas en él se retoman en 1984, en *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Ambos constituyen referencias claves, pues su finalidad consiste en precisar y profundizar un conjunto de ideas básicas sobre desarrollo y cultura. Diversos aspectos de esas ideas fueron analizados con bastante precedencia. Son ejemplos los contenidos en *Dialética do desenvolvimento*, que data de 1964, y en *O mito do desenvolvimento econômico*, cuya primera edición es de 1974. Varias referencias relevantes a la misma temática constan de obras recientes, como *O capitalismo global*, de 1998, y *O longo amanecer: reflexões sobre a formação do Brasil*, de 1999.
- 2 Los puntos de vista de Furtado sobre el desarrollo, el subdesarrollo y las estrategias orientadas a su superación, referidos con brevedad en este párrafo y en los anteriores, se examinan detenidamente en el artículo “Desenvolvimento e cultura”, de O. Burgueño y O. Rodríguez, 2001 (publicado también en *Revista Trayectorias*, 2002). Nociones de cultura alternativas a la que utiliza Furtado, presentes en las diversas ciencias sociales, son revisadas por D. Cuche (1999).

con algo más de amplitud. Esta reconsideración ayuda a percibir que los ámbitos de preocupación antedichos reaparecen ampliados cuando se procura renovar la temática de la agenda del desarrollo, transformándola en inclusiva de problemas y fenómenos de más en más visibles, en los tres o cuatro últimos lustros. Los ítems ulteriores intentan esa ampliación, conservando el orden en que los distintos ámbitos ya han sido mencionados. Así, en lo concerniente a lo técnico y económico (a la cultura material), se hace referencia en primer término a la ocupación de la fuerza de trabajo (ítem II), luego se considera la inserción externa periférica y sus implicaciones en materia de cooperación internacional (ítem III), para referir, por último, los requisitos de una conducción macroeconómica adecuada (ítem IV). El ítem V discurre sobre la relevancia de las relaciones sociopolíticas, destacando el papel crucial que ha de tener el Estado en su buena marcha, y asimismo, las iniciativas transformadoras que le caben, en los demás ámbitos de la cultura. A continuación, el ítem VI hace referencia al desarrollo de una identidad cultural propia, y procura mostrar que éste se asocia al dinamismo de distintas formas de creatividad, gérmenes claves de ese desarrollo.

El séptimo ítem se refiere estilizadamente a las posturas estratégicas consideradas en los ítems previos. “Crecimiento autocentrado” es una expresión sintética relativa a lo económico, con la cual se pretende indicar que el mismo ha de tener fuerte arraigo en una apropiación nacional amplia de los activos radicados en los países periféricos, y también en una expansión significativa y sostenida de sus mercados internos.

Con la referencia a una “nueva alianza” –terminología inspirada en la de Fernando Fajnzylber– se apunta hacia la necesidad de redefinir las relaciones sociopolíticas de sustentación del desenvolvimiento, brindándoles considerable amplitud, y viabilizando con ello un papel activo del Estado en la conducción de esas relaciones, tanto internamente como en el quehacer geopolítico.

Se habla además de “reafirmación ética” para significar que el afianzamiento de ciertos valores claves de la cultura no material constituye un requisito de la emergencia y de la dinámica de la creatividad en los distintos ámbitos del sistema global de la cultura periférica, induciendo a cabalidad su desarrollo (o como también se ha dicho, el de la “identidad cultural” propia de la misma).



EL DESARROLLO ENDÓGENO

Se indicó con anterioridad que estas notas procuran delinear los contenidos propios de una agenda de desarrollo con base en la consideración de problemas y fenómenos recientes, asociables a los rápidos procesos de avance técnico y de globalización que vienen dándose en la economía mundial. También se anticipó que, en el abordaje de tales contenidos, se han tenido en cuenta distintas contribuciones de la corriente estructuralista latinoamericana, procurando a la vez un hilo conductor de la argumentación en los aportes de Celso Furtado relativos a los nexos entre desarrollo y cultura.

Desde este último ángulo, merece destacarse el tema de la superación del subdesarrollo y/o de la “condición periférica”, respecto de la cual Furtado introduce un nuevo concepto a todas luces relevante, tanto desde el punto de vista analítico como práctico: el de “desarrollo endógeno”. Este converge con otros conceptos de aparición reciente, de los que son ejemplo la “transformación productiva con equidad” (CEPAL, 1990) y el “desarrollo desde dentro” (Sunkel, O., 1991). La “dimensión endógena del desarrollo” es enfatizada por A. Ferrer (2002), quien rescata la necesidad de asentarlos en esfuerzos de acumulación y en basamentos políticos esencialmente internos. Estas notas se referirán más adelante al “desarrollo nacional”, expresión cuyo uso se viene haciendo de más en más frecuente.

Ellos tienen mucho en común, entre sí y con el concepto de desarrollo endógeno, pero sólo este último encuentra arraigo en una percepción del sistema global de la cultura y de su devenir. En efecto, sintéticamente, puede decirse que tal desarrollo consiste en dar curso a las energías creadoras que permanecen latentes en las sociedades periféricas, impulsando con ello el desenvolvimiento de sus propias identidades culturales. En otras palabras, se entiende que esa liberación de energías, ese despertar y esa dinamización de la creatividad en los diversos ámbitos de las culturas propias constituyen la fuerza propulsora esencial del desenvolvimiento sostenido de las mismas.

En la estrategia implicada en el desarrollo endógeno se propone la superación de la heterogeneidad social como objetivo explícito. En buena medida, las condiciones para alcanzarlo se inscriben en el ámbito económico: suponen un crecimiento elevado y sostenido, con apoyo en un patrón de cambio de la estructura productiva que contemple alteraciones en la estructura de la ocupación, conducentes a la resolución gradual de los problemas peculiares

de esta última, y en particular; la reabsorción paulatina del subempleo en actividades de productividad “normal” (i.e., cercana a la que permiten las técnicas disponibles). Se entiende, además, que los cambios productivos habrán de combinar los incrementos de las exportaciones y de la sustitución de importaciones, de modo de impedir la emergencia de desequilibrios externos comprometedores de la continuidad del crecimiento.

Un segundo conjunto de cambios pertenece al ámbito sociopolítico. Según Furtado, el desarrollo endógeno requiere de una intencionalidad: supone un respaldo social, y asimismo, un impulso político deliberado, que atañe no sólo a las transformaciones económicas antedichas, sino también a la renovación de los marcos jurídico-institucionales requeridos por los cambios recién mencionados. De más en más se reconoce que las relaciones geopolíticas han venido sufriendo mutaciones desfavorables para los países periféricos, entre ellos los de América Latina. Cuando se las observa, se afianza la percepción de que dichas mutaciones han tenido una incidencia significativa en la hegemonía preexistente, tendiendo a desdibujar sus bases de sustentación. Puede entonces admitirse que, en los días que corren, las necesidades de acción en el ámbito sociopolítico que el desarrollo endógeno requiere pasan por las complejidades de la recomposición de una hegemonía política. Es decir, envuelven la cuestión de cómo reconstituir las bases del poder; a través de la coordinación de objetivos entre distintas clases y grupos internos, redefiniendo además la adecuación de intereses nacionales y foráneos, de modo de viabilizar la estrategia de desarrollo propugnada.

Resta volver al tercero de los ámbitos a que antes se hizo referencia. Según se aduce, existen elementos del pasado —en particular, algunos de los que se inscriben en ese ámbito— que, traídos a la superficie, resultan de gran relevancia para ir perfilando la identidad propia, para permitir que ésta tome fuerza y dinamismo. En otros términos, como señala explícitamente Furtado, el concepto de identidad cultural envuelve la idea de mantener con el pasado una relación enriquecedora del presente.

Pero esta relación no excluye, sino que supone, la necesidad de actuar de forma deliberada, procurando que viejas raíces expresen su fuerza aun latente en nuevos frutos. Dicho de otro modo, se postula la necesidad de contar con una política cultural que detone la creatividad en lo distintos ámbitos de la cultura, y especialmente en el tercero; pues es en él donde se inscriben los fines



más elevados, y potencialmente más movilizadores, del propio desarrollo endógeno: aquellas ideas y valores, incluidos ciertos valores éticos claves, que marcan sus grandes orientaciones y sus fines más relevantes.

Como puede apreciarse, los tres grandes ámbitos diferenciados por Furtado en los sistemas culturales globales están presentes en la perspectiva estratégica que sintetiza mediante la expresión “desarrollo endógeno”. Los ítems ulteriores retoman de esta perspectiva los ámbitos considerados y la secuencia con que se los aborda. Pero además, en ellos se procura tener en cuenta ordenadamente los fenómenos, conceptos y análisis que ameritan mayor destaque, entre los múltiples componentes del estructuralismo latinoamericano.

LA OCUPACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO

- i) Al delinear los contenidos de una agenda del desarrollo, se parte brindando particular énfasis a los problemas ocupacionales. Puesto de forma más directa, se entiende que una estrategia de desarrollo conducente ha de tener como eje principal la resolución de esos problemas. En otros términos, se postula que las estrategias concebidas para el desarrollo de economías de tipo periférico deben diagramar y contemplar la ocupación de toda la mano de obra disponible en condiciones de productividad creciente.

La razón principal de esta prioridad y de este énfasis radica en que la heterogeneidad estructural, que se expresa en la coexistencia de empleo y subempleo, no se resuelve con la libre operación de los mercados: requiere de políticas deliberadas y persistentes.³ Pero además existe otra razón de peso, y a la vez de mayor gravedad. Los problemas del ámbito ocupacional parecen verse profundizados en los años ochenta y noventa, y en particular a partir de la segunda de estas décadas, a consecuencia de la revolución tecnológica en curso y del concomitante proceso de globalización, a lo que todo indica

3 La amplitud del subempleo (de la mano de obra de muy baja productividad) y su prolongada presencia en la periferia, elementos claves de la heterogeneidad estructural, fueron objeto de consideración en los documentos fundacionales del estructuralismo latinoamericano debidos a Prebisch. Estos son “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, que data de 1949, y los cinco primeros capítulos del “Estudio económico de América Latina, 1949”, elaborado en 1950. En la bibliografía constan sus ediciones más accesibles, a saber, Prebisch, R. (1962 y 1973a), respectivamente. Esta conceptualización inicial es analizada con detenimiento en Rodríguez, O. (1980, anexo a cap. II). Por otra parte, una reconsideración de los hechos y tendencias perceptibles en la heterogeneidad estructural se encuentra en Pinto, A. (1970).

- 4 Sin desmedro de reconocer que su revisión y complementación son necesarias, se han podido reunir evidencias empíricas de las que dinamiza que el nuevo paradigma tecnológico —asentado en el rápido desarrollo y difusión internacional de las llamadas “tecnologías de la información”— viene generando dos efectos negativos en múltiples economías periféricas, sobre todo a partir de los años noventa. El primero es la reducción de los ritmos de aumento del empleo. El segundo consiste en la merma de las oportunidades de acceder al subempleo, i.e., a ocupaciones de baja productividad, pero alternativas al desempleo abierto. Ambas tendencias se encuentran examinadas para el caso brasileño en Rodríguez, O. (1998).
- 5 La expresión “capas técnicas” se debe a Prebisch. La misma apunta a alterar la diferenciación dicotómica entre empleo y subempleo, a la que se ciñen muchos escritos estructuralistas. Tal expresión resume parte del sustento analítico de la última obra de dicho autor, titulada *Capitalismo periférico. Crisis y transformación* (1981).
- 6 Para simplificar, las consideraciones de este párrafo suponen que los avances tecnológicos se generan sólo en las economías de los grandes centros. De ahí que el logro de la productividad máxima factible se identifique con la consecución de la competitividad internacional, esto es, con la posibilidad de competir —externamente y/o en los mismos mercados periféricos— con la producción de aquellas economías. Como es claro, tal simplificación no implica desconocer la existencia de actividades, sobre todo de base primaria, en las cuales diversas economías periféricas adquirieron y mantienen niveles privilegiados de competitividad (ventajas absolutas).
- 7 No sin conexión con trabajos previos de Fernando Fajnzylber mencionados en la bibliografía, los documentos de la CEPAL, que desde los años noventa apuntan a renovar sus propias propuestas estratégicas, ponen énfasis en la necesidad de impulsar políticas tecno-productivas y de procurarles apoyo en Sistemas Nacionales de Innovación reconstituidos y ampliados. El primer ejemplo de esta postura básica, que se repetiría con matices a lo largo de aquellos años y en la década posterior, se encuentra en “Transformación productiva con equidad” (CEPAL, 1990).

acompañados por una considerable agudización del desempleo abierto y por crecientes dificultades en el ámbito del subempleo estructural, en las economías del tipo antedicho.⁴

- ii) La prioridad recién aludida no obedece al simple *desideratum* de lograr, a través de mejores condiciones ocupacionales, ciertas bases para ir avanzando en los estándares de justicia social. Y aunque estos avances puedan y deban considerarse como deseables, la explicación fundamental es otra: tales condiciones se configuran como requisitos de la *viabilidad y eficiencia* económicas del desarrollo periférico —de superación de los problemas de carácter estructural que lo traban o entorpecen—, requisitos éstos a los que se vuelve más adelante.

Debe tenerse presente que la estrategia bajo consideración supone aumentar gradual pero persistentemente la productividad del trabajo en las diversas “capas técnicas” que constituyen la estructura ocupacional de la periferia.⁵ Ese aumento ha de darse en ciertas actividades “de punta”, donde están presentes las condiciones de productividad más altas permitidas por el avance tecnológico (definibles alternativamente como condiciones de “competitividad internacional”), o donde el rezago de la productividad (la “brecha tecnológica” respecto a los centros) resulta reducido(a) y puede ser fácilmente superado(a). Asimismo, dicho aumento ha de verificarse en actividades de niveles intermedios de productividad, que junto a las anteriores albergan el empleo. Tal incremento también ha de irse produciendo allí donde la fuerza de trabajo presenta una productividad en extremo reducida, característica y definitoria del subempleo. Por último, se entiende que los aumentos de productividad en las sucesivas capas técnicas deben ser acompañados por la reducción gradual del subempleo (y/o de la heterogeneidad), y contemplar el objetivo de ir alcanzando, en un número creciente de actividades, los niveles máximos de productividad antes mencionados (i.e., los propios de la “competitividad internacional”).⁶

- iii) Una estrategia como la que se viene esbozando supone la diagramación, la puesta en práctica y la actualización frecuente de políticas tecnológicas y productivas, así como de políticas concernientes a sus bases institucionales de sustentación y coordinación. Entre estas últimas, merecen destacarse las que dicen respecto a la constitución y/o desenvolvimiento de un Sistema Nacional de Innovación.⁷ En tanto destinadas a acceder a



aumentos sostenidos y generalizados de la productividad del trabajo, aquellas políticas conciernen directamente a la superación de uno de los condicionamientos negativos del desarrollo de la periferia, a saber, la heterogeneidad estructural, i.e., la prolongada presencia de vastos contingentes de mano de obra ocupados a niveles de productividad muy reducidos. En tanto orientadas a ir alcanzando aumentos concomitantes de la competitividad, dichas políticas atañen, también directamente, a la inserción internacional de la misma: al logro de niveles tecnológicos y de grados de diversificación productiva, operando de consuno para evitar el escollo externo (o sea, la reiteración de problemas de balanza comercial y de pagos entorpecedores de la continuidad de aquel desarrollo).⁸

LA INSERCIÓN INTERNACIONAL

- i) Desde este último ángulo, en las políticas tecnológicas, productivas e institucionales antes mencionadas han de estar contemplados ciertos aspectos especiales de la estrategia general de desarrollo, que a veces se resumen bajo la designación de “estrategia mixta”.⁹ En esencia, ésta supone una orientación deliberada del comercio exterior que contemple el impulso a las exportaciones y el estímulo a la sustitución de importaciones, y también el designio explícito de irlos realizando compatiblemente, a lo largo del tiempo. Sin embargo, en los días que corren, una estrategia mixta ha de tener en cuenta cierta cuestión de particular relevancia. La globalización y el progreso técnico acelerado condicionan la absorción de este último en la periferia. Para ir logrando esa absorción, se requiere someterla al acicate de la competencia internacional. Como norma u orientación genérica, ello implica recurrir a niveles mínimos y transitorios para las medidas de promoción y/o protección destinados a favorecer la expansión exportadora y la sustitución de importaciones.

Sin cuestionar o negar esta postura básica, ha de tenerse presente que una revolución tecnológica abre cauce a nuevas pautas de división técnica del trabajo, las cuales facilitan la apertura de nuevas vías para la división internacional del trabajo. Al mismo tiempo, debe considerarse que el progreso técnico acelerado de años recientes se viene dando en el ámbito de un sistema centro-periferia en el cual existe y se reitera una disparidad tecnológica negativa, desde el ángulo del polo periférico. En otros términos, a medida que el avance tecnológico

8 En los documentos fundacionales de Prebisch ya mencionados, la heterogeneidad en la ocupación y el carácter reiteradamente especializado de la producción constituyen los dos grandes rasgos de las estructuras económicas periféricas. Si bien se mira, el avance técnico continuo y generalizado, y la diversificación productiva que naturalmente lo ha de acompañar, constituyen requisitos de la superación del segundo de estos rasgos negativos.

9 La expresión “estrategia mixta”, que sintetiza la necesidad de asentar las estrategias del desarrollo periférico en la expansión de las exportaciones, y a la vez, en el aumento del mercado interno y de la producción que se le destina, se encuentra presente en Ocampo, J.A. (2005).

procede, dicho polo logra en parte beneficiarse de él, pero a la vez enfrenta reiteradas desventajas en distintas esferas técnicas y ámbitos organizacionales de la producción de bienes y servicios.¹⁰

Así pues, en la brecha tecnológica,¹¹ bien como en la necesidad que ésta impone de lograr paso a paso condiciones de competitividad externa en distintas actividades, radica la razón estructural, de fondo, por la cual no es dable pensar que en la periferia como un todo, o en un conjunto de economías de grandes dimensiones que la representan, se pueda alcanzar una tasa de crecimiento elevada y sostenida con base en las exportaciones operando como sector de punta o de arrastre del mismo. Por contraste, de la brecha tecnológica deriva igualmente que la consecución de dicha tasa requiere también un aumento alto y sostenido de la producción para el mercado interno (la cual, como ya se insinuó, se va haciendo de más en más competitiva con producción similar susceptible de importarse).¹²

10 Señálese, al pasar, que obviar estas desventajas no depende de la pronta y plena liberalización del comercio exterior, como se postula desde la perspectiva neoliberal. Contrariamente, requiere de políticas incisivas de promoción de exportaciones, así como condiciones favorables de acceso a los mercados de los grandes centros industriales, que se encuentran a la vanguardia del progreso técnico. Ambos elementos estuvieron presentes en los casos exitosos de crecimiento del sudeste asiático.

11 La posición estructuralista sobre la tendencia a la reiteración del rezago tecnológico periférico ha sido revisada y profundizada en diversos documentos recientes de la CEPAL. Entre ellos, merece destaque el titulado *Globalización y desarrollo* (2002). En particular, su capítulo 7 gira en torno al desenvolvimiento tecnológico, en estos tiempos de fuerte presencia y/o liderazgo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

12 Un ritmo elevado de aumento de la producción para el mercado interno no implica, necesariamente, una merma del coeficiente de apertura, en el desarrollo periférico. Dicho coeficiente podrá variar en el tiempo, en dependencia del tipo de economía periférica de que se trate y de los patrones de su desarrollo previo. Asimismo, se reconoce generalmente que en diversas economías latinoamericanas existen condiciones para dinamizar las exportaciones y/o para ampliar el grado de apertura, aprovechando las oportunidades de renovar los patrones de especialización brindadas por el progreso técnico.

- ii) El impulso a las exportaciones y el estímulo a la sustitución de importaciones -así como las políticas tecnológico-productivas e institucionales que se destinan a lograrlos- constituyen *condiciones de viabilidad* del desarrollo periférico, en virtud de que un objetivo primordial de las mismas consiste, justamente, en obviar el escollo externo y permitir la continuidad de ese desarrollo. Pero además, en tanto con tales políticas se vaya paulatino el cierre de la brecha tecnológica (induciéndolo en conjuntos de actividades en los que dicho cierre resulte más amplio y rápido), y en cuanto se proceda con creciente apertura externa, la estrategia mixta estará contemplando, a la vez, el cumplimiento de condiciones de competitividad, y por ende, de *condiciones de eficiencia*, espejadas en la expansión de las primeras, en los distintos ámbitos de las estructuras productivas periféricas.

Como se señaló líneas arriba, tales políticas no se aplican sólo a las actividades más directamente relacionadas con el sector externo, sino a las comprendidas en todas las capas técnicas constitutivas de la estructura ocupacional periférica. Tiene ello la doble implicación antes referida. Enfocadas desde una perspectiva dinámica, tales políticas se configuran como *condiciones de viabilidad* del desarrollo, pues los aumentos de productividad que suscitan están en la base de incrementos del merca-



do interno, requeridos para realizar los niveles ampliados de producción de bienes y servicios que se le destinan. Por otro lado, también desde la perspectiva antedicha, se percibe que tales políticas originan condiciones de eficiencia: con la productividad se incrementan los niveles del excedente económico y las potencialidades de aumento del ahorro interno, abriéndose chances de lograr ritmos de acumulación y crecimiento de otro modo inalcanzables.¹³

Adicionalmente, cabe señalar que la tendencia al déficit comercial que la brecha tecnológica genera en el desarrollo periférico impone límites al financiamiento externo del mismo, debido a los efectos sobre las cuentas externas provocados, a la larga, por el pago de sus servicios. Así pues, también desde este ángulo, los aumentos del ahorro interno virtualmente derivables de las políticas de elevación de la productividad del trabajo se configuran como condición de viabilidad del desarrollo periférico.¹⁴

- iii) En la noción de excedente que subyace en las consideraciones previas, se lo entiende como la diferencia entre producto y salarios. Esta noción conduce a señalar que las condiciones de viabilidad y eficiencia antes mencionadas no definen una estrategia de desarrollo única. En verdad, se ha venido haciendo referencia a cierto conjunto de alternativas, a cada una de las cuales corresponde cierto patrón de distribución funcional del ingreso, a su vez vinculado a la evolución del nivel de los salarios, y/o al reparto del producto entre la masa de salarios y el excedente (que equivale, pues, a la suma de las rentas de la propiedad). Se entiende, además, que las magnitudes del excedente dependerán de la distribución personal del ingreso, también condicionante de la medida en que el mismo se vierta hacia el ahorro, sosteniendo la acumulación de capital, o se utilice en aumentos del consumo de bienes y servicios.¹⁵

Se acaba de poner de manifiesto la existencia de vínculos entre los incrementos de la productividad en las sucesivas capas técnicas (clave de las estrategias de desarrollo y fuente esencial del excedente económico), el ahorro (parte del excedente que sostiene la acumulación de capital) y la distribución funcional y personal del ingreso. Pero la distribución no depende sólo ni principalmente de los mecanismos de mercado. Ella resulta fuertemente influida por relaciones sociales no económicas, o mejor, por relaciones de poder económico y político,

- 13 En este párrafo, las condiciones de viabilidad y eficiencia de una estrategia de desarrollo aparecen ligadas al aumento de la ocupación y de la productividad del trabajo. Presente en múltiples documentos cepalinos previos, tal tipo de análisis es reformulado con amplitud en *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, obra de Prebisch que data de 1963. El párrafo previo asocia dichas condiciones a la preservación del equilibrio exterior, tema tratado en esta misma obra a base de teorías de cuño estructuralista sobre el desequilibrio y el estrangulamiento externos. Un avance relativo a ambas teorías fue también publicado por Tavares, M. C. (1964).
- 14 A los requisitos de expansión del ahorro interno, así como a la necesaria complementariedad del mismo con el ahorro externo, se hace referencia en "América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial", CEPAL (1995, cap. X).
- 15 Una estrategia única puede asociarse a la consecución del óptimo que supuestamente derivaría de la asignación de una cantidad dada de recursos, a través del libre juego de las fuerzas del mercado. En cambio, las distintas alternativas aquí mencionadas resultarán todas eficientes, desde una perspectiva dinámica: cada una de ellas viabilizará un crecimiento máximo, dados los respectivos niveles de excedente económico y el uso que de él se realice. En principio, en cada alternativa pueden explicitarse los patrones de distribución del ingreso correspondientes y considerar su viabilidad política. En parte, esta última puede entenderse como condicionada por el grado en que se logre acotar el consumo de los sectores de altos ingresos, posible base de un círculo virtuoso entre acumulación y equidad.

así como por el modo en que éstas inciden en el Estado, y en la capacidad de este último de estimular conductas que afecten el uso del propio excedente.

La consideración de los patrones distributivos que acompañan el desarrollo revela que las distintas estrategias capaces de impulsarlo resultarán, a un tiempo e indisolublemente, económicas y políticas. Ya se volverá sobre este doble carácter de las mismas. Importa ahora reconsiderar sus aspectos económicos, poniendo de relieve el papel decisivo que el estructuralismo latinoamericano atribuye a las políticas adoptadas por las economías periféricas para ir transformando sus estructuras productivas. Es con base en esta óptica que se enfatiza, también, la gran relevancia de la que genéricamente se denomina "cooperación internacional". La razón de su relevancia depende, en último término, de que periferia y centro son dos polos de un mismo sistema, de tal forma que las transformaciones que se vayan dando en la primera se ven condicionadas —*a fortiori*— por las que paralelamente se verifiquen en el segundo.

- iv) Además de esta razón de base, las grandes complejidades imbricadas en estrategias como las antedichas, que se orientan hacia el difícil objetivo de superar el subdesarrollo, obligan no sólo a buscar un reconocimiento internacional genérico sobre la necesidad de adoptarlas, sino también a concertar criterios y acciones conducentes, del punto de vista de dicho objetivo, sin desconocer con ello ciertos intereses compatibles y virtualmente legítimos de los grandes centros.

Un primer aspecto de esta cuestión atañe a la puesta en práctica de un "trato especial y diferenciado" de nueva índole, en el sentido que implique aceptar el fomento temporal al esfuerzo exportador de la periferia, y también a la sustitución de importaciones que se emprenda en la misma. Como es claro, esta aceptación apunta a obviar el escollo externo. Pero para lograrlo se requiere recurrir también a políticas deliberadas en el otro polo del sistema, consistentes en una apertura adecuada de sus mercados a las exportaciones periféricas.

Conviene tener presente que —dada la propia restricción externa— el aumento de las exportaciones de esta última inducirá un aumento concomitante de sus importaciones, favoreciendo la dinámica externa en general, y por ende, la de los propios centros. En otras palabras, se trata de concertar políticas comerciales que lleven a hacer uso de las oportunidades



de la división internacional del trabajo abiertas por la reciente aceleración del cambio técnico, oportunidades de las que, a su vez, derivarían aumentos de la productividad del trabajo, de la acumulación y del crecimiento en ambos polos del sistema.

La idea subyacente en el párrafo anterior evoca a la que, en la concepción de Prebisch, puede caracterizarse como la “*industrialización mancomunada*”: una apertura de los centros a las exportaciones manufactureras de la periferia permitiría a esta última ampliar sus importaciones industriales desde los primeros. Se iría suscitando, así, una nueva división internacional del trabajo en el ámbito de la industria, con efectos benéficos para los ritmos de crecimiento de las exportaciones y del producto de ambos polos. Según se piensa, cabría esperar un efecto semejante, en los días que corren, a base de un “*progreso técnico mancomunado*”, que se vaya logrando por su mayor difusión mundial, y por los aumentos de productividad que acompañen a una más amplia división internacional del trabajo, contracara de esa difusión.

- v) Atando las dos puntas del argumento anterior, se aprecia que el “trato especial y diferenciado” a que el mismo se refiere, además de transitorio, encuentra su justificación y su razón de ser en el aprovechamiento de las potencialidades brindadas por el progreso técnico. Sin embargo, una buena parte de las normativas e instrumentos vigentes se asienta en relaciones de poder asimétricas, claramente desfavorables para la periferia, que parecen estar comprometiendo su desarrollo, a través de la que puede denominarse “globalización perversa”.

A bien de la brevedad, apenas si se mencionan algunos aspectos de tales normativas e instrumentos: las disposiciones que enmarcan las políticas agrícolas de los centros, y las restricciones en otros rubros relevantes (de las cuales son ejemplo las que afectaron al acero, en tiempos recientes); las regulaciones en materia de marcas y patentes, así como los esquemas generales de protección de la propiedad intelectual, implementados hasta límites capaces de dificultar o acotar las transferencias de tecnología; los grados de libertad extremos que se procura establecer para la inversión extranjera directa y para la acción de las empresas transnacionales, con consecuencias desfavorables en lo que respecta a dichas transferencias, y también con efectos negativos sobre los problemas del sector externo.

Un segundo aspecto clave de la cooperación internacional es el del financiamiento a largo plazo del desarrollo periférico. Los recursos externos requeridos para el mismo se configuran como elemento esencial para complementar la capacidad interna de ahorro mientras ésta resulte aún reducida, y asimismo, para compensar dificultades transitorias que puedan ir dándose en la balanza de pagos. A estas dos funciones tradicionalmente reconocidas, se suma la de la necesidad de brindar apoyo a políticas activas en materia de ocupación, de inducir alzas persistentes de la productividad del trabajo en las sucesivas capas técnicas y de atenuar los problemas distributivos, compatibilizando la reiteración de estas metas con la continuidad de los ingentes (y nada fáciles) esfuerzos de acumulación requeridos, desde un comienzo, en las estrategias del desarrollo periférico.

- vi) Como puede verse, las consideraciones precedentes otorgan a la "cooperación internacional" un sentido especial, similar al que inicialmente le brindara Prebisch.¹⁶ No se trata de simples ayudas compensatorias de situaciones de desventaja, de la índole y del tono de las que se propugnan y elaboran para el combate a la pobreza en las economías en desarrollo. Sí se trata de políticas con arraigo principal en medidas emprendidas al interior de dichas economías, que apuntan a elevar en las mismas la productividad y a ampliar sus mercados, y que por ende se configuran como compatibles con otras que se tomen en las economías centrales, de modo que las primeras y estas otras, de consuno, den curso a ritmos más elevados de progreso técnico, de acumulación y de crecimiento, en la economía mundial en su conjunto. Hacia igual dirección apuntan los procesos de integración regional y subregional, los cuales bien pueden originar niveles de productividad más elevados, con base en las transformaciones tecnológicas y productivas que el desarrollo supone, y por ende, con grados de competitividad y eficiencia también más altos, tanto a través de los intercambios intrazonales como en el comercio con el resto del mundo.

16 Una versión amplia y articulada de este tema se encuentra en Prebisch, R. (1973b), "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano" (Primera edición: 1954).



ASIMETRÍAS FINANCIERAS Y CONDUCCIÓN MACROECONÓMICA¹⁷

- i) Más allá de la restricción estructural y de largo plazo impuesta por la tendencia al desequilibrio comercial, a su vez asociable a la brecha tecnológica, las economías periféricas pasan por períodos de bonanza en que esa tendencia se atenúa y el crecimiento se sostiene —a raíz, v. gr., de la intensidad del dinamismo de las economías centrales y/o de la mejora de los términos del intercambio— y por otros períodos de signo contrario, en que la emergencia del desequilibrio comercial pasa a operar como traba al crecimiento periférico.

El nuevo paradigma ha traído consigo mutaciones muy significativas en la operatoria de estos movimientos. En general se reconoce que los choques externos relacionados con el comercio siguen siendo importantes, pero asimismo se señala la especial relevancia adquirida por los choques financieros, que han pasado a jugar un rol muy relevante en el funcionamiento y evolución de las economías de menor desarrollo.

En este sentido, cabe señalar que la revolución tecnológica en curso trae consigo ciertos cambios de gran significado en las relaciones financieras, al tiempo que se constituye como factor de impulsión de los mismos. Un aspecto clave de esos cambios consiste en el ingente crecimiento del número y valor de los activos en que dichas relaciones se plasman, y de la creciente desproporción que van adquiriendo respecto al conjunto de los activos reales. Esta desproporción, y la “financierización de la riqueza” que envuelve, trae consigo la necesidad de realizar ganancias en los propios mercados financieros, lo que a su vez conlleva incrementos considerables de las transacciones realizadas en dichos mercados, al tiempo que acentúa el carácter especulativo de dichas transacciones.

- ii) La mundialización de los mercados financieros, así como la acentuación de las tendencias especulativas que la acompaña, inciden en el sentido de aumentar fuertemente la vulnerabilidad externa de los países en desarrollo. Más allá de la inestabilidad intrínseca de tales mercados, subyacente en la desproporción antes mencionada, la grave vulnerabilidad de las economías periféricas se asocia a la menor profundidad de su desarrollo financiero, o con más precisión, a las asimetrías existentes entre sus estructuras financieras y las que prevalecen en los grandes centros. J. A. Ocampo (2001, p. 28) destaca cuatro asimetrías básicas: i) el tamaño reducido de los mercados financieros periféricos, en cotejo con las presiones especulativas

17 La temática de este ítem se considera a continuación con extrema brevedad. De ahí la conveniencia de explicitar las obras recientes que se configuran como de especial importancia, en el tratamiento de la misma. A saber: i) CEPAL, 1995, “América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial”, Parte tercera, “La estabilidad macroeconómica y los flujos financieros internacionales”; ii) Ffrench-Davis, R., 1999, *Macroeconomía, comercio y finanzas: para reformar las reformas en América Latina*; iii) CEPAL, 2000, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Capítulo 8, “Una macroeconomía más estable”; iv) Ffrench-Davis, R. y J. A. Ocampo, 2001, “Globalización y volatilidad financiera: desafíos para las economías emergentes”; v) Ocampo, J.A., 2001, “Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI”; vi) CEPAL, 2002, *Globalización y desarrollo*, Parte I, “Visión global”; vii) Ocampo, J. A., 2003, “Capital-account and counter-cyclical prudential regulations in developing countries”; viii) Ffrench-Davis, R., 2003, “Financial crisis and national policy issues: an overview”; ix) Ocampo, J.A., 2005, “Structural dynamics and economic growth in developing countries”; x) Ffrench-Davis, R., 2005, “Macroeconomía para el crecimiento y globalización financiera: cuatro puntos estratégicos”. Referencias precisas a estas fuentes principales se encuentran en la bibliografía adjunta.

originadas fuera de fronteras que deben enfrentar; ii) las estructuras de plazos desventajosas que les proporcionan dichos mercados; iii) los alcances limitados que presentan en ellos los mercados secundarios; y finalmente, iv) el carácter también foráneo de la moneda en que se ve denominada su deuda externa.

Apreciando en conjunto las tres primeras asimetrías, se percibe que los mercados financieros de los países en desarrollo son sensiblemente más incompletos que los mercados internacionales, de tal modo que, en dichos países, una parte de la intermediación financiera ha de llevarse a cabo, necesariamente, en estos mercados. La incompletitud mencionada, en alianza con el hecho de que las monedas internacionales son las de los centros, guarda relación con el carácter pro-cíclico de los flujos de capital, en los países en desarrollo. Durante los períodos de bonanza, los recursos en que esos flujos se sustentan son de fácil disponibilidad y concurren hacia ellos sin mayores obstáculos. Sin embargo, cuando sobrevienen indicios de depresión, los agentes que acceden al crédito externo (los gobiernos y las grandes empresas) se ven enfrentados con más frecuencia a descalces de monedas; y los que no poseen esa capacidad (las empresas medianas y pequeñas) padecen descalces de plazos. Ambos son síntomas de situaciones financieras desfavorables, o de aumento de los riesgos que ellas envuelven; cuyos síntomas contribuyen a un cambio de expectativas que merma y encarece la disponibilidad de recursos, o aun, induce su salida.

- iii) Estas tendencias se vinculan, asimismo, con el carácter residual de los flujos concernientes a los países antedichos. Diverso es el caso de los centros, en los cuales –según muestra la bibliografía especializada– los flujos de capital presentan un comportamiento anticíclico: su disponibilidad y utilización se acrecientan cuando la bonanza los requiere, y se ajustan cuando la coyuntura cambia de signo. Es así que las economías centrales cuentan con posibilidades de adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas, mediante la inclusión de medidas estabilizadoras de los mercados financieros.

Contrariamente, las economías en desarrollo no cuentan con los mismos márgenes para llevar a cabo una conducción macroeconómica que induzca resultados similares. Esto porque los comportamientos de los actores en mercados finan-



cieros residuales coadyuvan a la agudización del ciclo; mientras, las propias autoridades se enfrentan a la necesidad de responder con medidas compensatorias que producen, también, efectos pro-cíclicos. Otro tanto sucede con arreglos multilaterales vehiculados por el F.M.I., pues si bien proporcionan alivios temporarios, “están dirigidos a garantizar la adopción de paquetes de austeridad, durante las crisis”; o si se quiere, a impulsar “una macroeconomía de depresión”. (Ocampo, J.A., 2001, p. 29).

- iv) Las breves referencias precedentes sirven al menos para poner de manifiesto que las asimetrías financieras no favorecen los patrones de financiamiento internacional a largo plazo que coadyuvarían a la buena marcha del desarrollo periférico. Al contrario, en períodos recientes, se constata una presencia marcante de capitales de corto plazo, signados por fuertes tendencias especulativas. Estas contribuyen a acentuar la volatilidad de dichos capitales, y con ello, el carácter pro-cíclico de sus flujos, generando serias dificultades para una conducción apropiada —estabilizadora— de las políticas macroeconómicas (fiscales, monetarias y cambiarias), políticas que, a su vez, tienen como requisito esencial la continuidad del crecimiento económico.¹⁸

Cabe señalar que la ruptura de la asimetría antedicha pasa, en lo esencial, por un cabal desenvolvimiento de los mercados financieros de las economías periféricas que contemple una presencia más plena de los segmentos de largo plazo y secundario, en esos mercados. Por otra parte, se agrega ahora que la cooperación internacional no puede restringirse a la simple ampliación del financiamiento a largo plazo del desarrollo periférico. Los buenos resultados de este financiamiento (y la propia continuidad del desarrollo) dependerán del logro de respaldo para la difícil conducción de políticas macroeconómicas anticíclicas, y muy en particular, del respaldo de una institucionalidad internacional adecuada. Dicho en otras palabras: desde el ángulo de la cooperación internacional, la regulación global de los mercados financieros se configura como un elemento clave a considerar en una agenda de negociaciones, y como una meta de gran interés para los países en desarrollo.

18 La percepción del crecimiento como requisito de la estabilidad macroeconómica ha sido explicitada en diversas obras de R. Ffrench-Davis, entre ellas en reciente artículo titulado “Macroeconomía para el crecimiento y globalización financiera: cuatro puntos estratégicos” (2005).

RELACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y PAPEL DEL ESTADO

- i) En consideraciones anteriores, atinentes a la distribución del ingreso, se sugirió que las pugnas que se establecen en torno a la misma constituyen un claro indicio de que las relaciones a tener en cuenta en una estrategia de desarrollo son a la vez económicas y sociopolíticas. Pero hay más: para configurarse como viables y eficientes, tales estrategias han de contemplar cambios estructurales profundos: mutaciones en la estructura de la ocupación que contemplen alzas persistentes de la productividad del trabajo, en sus distintas capas técnicas; y también alteraciones en la estructura productiva subyacente, compatibles con patrones de reinserción internacional capaces de ir obviando el escollo externo en la periferia, y favoreciendo la dinámica del comercio mundial en su conjunto.

Por su propia naturaleza "estructural" (por la extrema complejidad que envuelven), estos cambios resultan irrealizables a través de la sola operatoria de los mecanismos de mercado. En conexión con ello, ha de reconocerse que el análisis de los fenómenos económicos, aun cuando comience abstrayendo otros fenómenos de índole social y política, a la larga ha de insertarse en un marco en que se consideren sus interacciones y condicionamientos recíprocos.

Un camino hacia esa perspectiva pasa por el abordaje del tema del Estado, que desde la misma adquiere especial relevancia. Tal abordaje atañe en forma directa al papel que éste ha de desempeñar en la conducción económica y, más en general, en el diseño y consecución de objetivos a la vez económicos y sociales. Este aspecto clave del papel del Estado se encuentra estrechamente ligado a otros dos: uno es el de las relaciones sociopolíticas que le sirven de base de sustentación; y el segundo, el de las relaciones geopolíticas en que se encuentra inmerso.¹⁹

- ii) De la mano del proceso de globalización, se ha venido produciendo una presencia renovada e intensificada de capitales e intereses foráneos al interior de los países de la región latinoamericana; y esto en el sentido de que dicha presencia se verifica en más ramas y sectores, y en particular en los financieros, con niveles de concentración también mucho mayores. Dada su índole y magnitud, la presencia aludida viene acompañada por un reencuadramiento de las relaciones sociopolíticas, que abarca no sólo a las que se constituyen entre clases y grupos internos, sino también a las relaciones de éstos con grupos e

19 Esta doble perspectiva evoca el concepto más frecuente y conducente de dependencia, que la define como relación estructural externo-interna. De acuerdo con dicho concepto, "la acción de los grupos sociales, que en su comportamiento ligan de hecho la esfera económica y política... (se refiere tanto a la nación como)... a sus vinculaciones de todo orden con el sistema político y económico mundial. La dependencia encuentra así no sólo expresión interna sino también su verdadero carácter como modo determinado de relaciones estructurales: un tipo específico de relación entre clases y grupos que implica una situación de dominio que conlleva estructuralmente la vinculación con el exterior" (Cardoso, F. H. y E. Faletto, 1969, p. 29).



intereses foráneos. Cambian, por ejemplo, el peso relativo y los patrones de conexión entre intereses productivos y/o financieros atados a los grandes capitales transnacionalizados, y aquellos cuyas raíces son esencialmente territoriales.

Puesto en otros términos, al alterarse cierta relación estructural externa básica (a la cual alude la nota de pie de página 19), se trastocan los fundamentos de la hegemonía política preexistente. Pero esa alteración revulsiva de las bases del poder político resulta indisociable de las relaciones geopolíticas en que éste se inscribe, y a través de las cuales se impulsan cambios en las regulaciones de la economía mundial, implementados con la mediación y el apoyo de los organismos internacionales de mayor relevancia.

Los países de la periferia se ven, así, subsumidos en pautas atenuadas y flexibles de control de la inversión extranjera directa y de los movimientos del capital financiero. La consecuente acentuación de su vulnerabilidad externa –notoria a través de las carencias reales o potenciales de reservas de divisas– trae consigo una reducción de los márgenes de maniobra de los Estados, que resultan en especial restringidos en distintos ámbitos de las políticas macroeconómicas de corto plazo.

- iii) En síntesis, de consuno con el reciente proceso de globalización, se modifican significativamente las relaciones sociopolíticas, oscureciendo y haciendo más complejos los caminos apropiados para su transformación ulterior: Mirados desde la perspectiva de los países periféricos, los cambios concomitantes en las relaciones geopolíticas les resultan claramente desfavorables, expresando una nueva correlación de fuerzas que conlleva el aumento de las dificultades para concertar una estrategia propia de negociación internacional. Estas dos mutaciones se asocian a una tercera: en contraste con la reconocida necesidad de un intervencionismo decidido, el papel del Estado viene reformulándose a base de posturas que, en mayor o menor medida, se aproximan a las minimalistas, de las cuales derivan efectos desfavorables para la conducción económica y el desarrollo, así como para la mejora de las condiciones de fuerte inequidad social.²⁰

El precedente es un párrafo de negativas. Como contracara de ellas, cabe esbozar ciertas consideraciones sobre los caminos a transitar, marcados ciertamente por graves dificultades. En los días que corren, la reformulación de las estrategias de desarro-

20 Entre las visiones que definen el rol del Estado con vistas a impulsar estrategias de desarrollo con “orientación de mercado”, cabe mencionar el documento del Banco Mundial titulado Informe sobre el desarrollo mundial, 1997: el estado en un mundo en transformación. En “El Estado como problema y como solución” (1996), P. Evans realiza una revisión de los enfoques recientes sobre su papel en el desarrollo.

IDENTIDAD CULTURAL Y DESARROLLO

llo ha de comenzar por el planteo explícito de ecuaciones políticas y geopolíticas. Es decir, por la búsqueda de acuerdos internos amplios e inclusivos, y en conexión con ello, por la articulación de consensos entre países periféricos que atenúen su debilidad y favorezcan la defensa de sus posiciones en la negociación internacional. Esos acuerdos y consensos constituyen el sustrato de una redefinición conducente del papel del Estado, a la cual, sin embargo, no ha de ser ajeno el aprovechamiento de la autonomía relativa del propio Estado. Esta última se configura también como relevante para delinear los nuevos marcos jurídico-institucionales que su accionar demanda, a su vez relacionados con la consolidación de la democracia y con la profundización de sus contenidos.²¹

- i) Las consideraciones precedentes permiten señalar ciertos aspectos de una agenda del desarrollo que se configuran como particularmente importantes, cuando se la enfoca desde el ángulo de las estrategias requeridas para conducirlo. Un primer aspecto destacable –implícito en aquellas consideraciones– consiste en la diagramación de las políticas tecnológicas, productivas e institucionales que conforman la base económica de tales estrategias. Dichas políticas habrán de reconocer y tener en cuenta la centralidad de los problemas ocupacionales, cuya gradual resolución abre posibilidades de acceder a opciones de distribución del ingreso más equitativas. Las mismas políticas deberán contemplar, además, los patrones de inserción externa de las economías periféricas, así como la cooperación internacional adecuada para apoyarlas e impulsarlas. También en el ámbito económico, resalta la necesidad de considerar las asimetrías financieras prevalecientes entre centros y periferia, de modo de contemplarlas en el diseño de una conducción macroeconómica compatible con la continuidad del desenvolvimiento de esta última. Por último, se señaló que la buena marcha de esa base económica compleja no excluye, sino que supone, la definición de los requisitos sociopolíticos de los acuerdos internos (entre éstos, los atinentes a la distribución) y de los que demanda la inserción internacional, y en conexión con ello, la del papel que ha de cumplir el Estado.

La breve síntesis anterior facilita la percepción de que el desarrollo supone un impulso sociopolítico que oriente y favorezca las transformaciones requeridas en el ámbito economi-

21 No sin nexo con la presencia de regímenes de facto, en América Latina la preocupación por la democracia se pone de manifiesto de forma temprana e intensa. A modo de ejemplo, se cita apenas una de las obras en que tres autores relevantes de la corriente estructuralista abordan el tema. A saber: Medina E., J. (1977), "Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales"; Prebisch, R. (1981), *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*; Cardoso, F. H. (1984), "A democracia na América Latina". Tal preocupación se retoma en documentos cepalinos muy posteriores, entre los que merece destaque *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (CEPAL, 2000), en el cual el pleno ejercicio de esta última aparece atado a la vigencia de un nuevo orden democrático.



co, y que induzca y consolide los cambios necesarios en el propio ámbito sociopolítico. El presente ítem postula que la intencionalidad de ese impulso ha de extenderse también a un tercer ámbito, conformado por aquellos elementos de la cultura no material diversos de los que constituyen el segundo de los ámbitos mencionados.²²

Se admite que el cerne del desarrollo, globalmente considerado, consiste en el afianzamiento de la identidad cultural propia, y por ende requiere destrabar la creatividad en los tres ámbitos a que se acaba de aludir. Sin embargo, se entiende también que la dinamización de la creatividad, o si se quiere, la liberación de energías capaces de potenciarla, posee una fuente de gran significación en el tercero de esos ámbitos. Es que en él radican ideas y valores –entre éstos valores éticos– de importancia decisiva para consolidar los perfiles de aquella identidad, y para propulsar la creatividad capaz de sustentarla y de brindarle renovada riqueza.

- ii) Para referirse a la identidad cultural, conviene volver sobre otras percepciones fundamentales de Furtado, tratando de reducir a la forma más simple su visión del fenómeno del subdesarrollo, a la luz de las características con que el mismo se expresa en la periferia latinoamericana.

Desde la segunda mitad del siglo XIX, ésta constituye un *locus* privilegiado de penetración del capitalismo. Dicha penetración no se limita al ámbito material del progreso técnico y de la acumulación, sino que se extiende a los fines del desarrollo, i.e., a las ideas y valores que conforman ciertos perfiles claves de la cultura no material.

Así pues, esas percepciones más generales implican que el desenvolvimiento de la periferia latinoamericana puede y debe concebirse como reiteradas instancias de penetración cultural. Los nuevos elementos foráneos que esa penetración va incorporando, y el mix que producen en cada instancia con elementos preexistentes (tanto autóctonos como foráneos previamente adquiridos), resultan impeditivos de la emergencia y la expansión de una identidad cultural propia. En otros términos, no se van generando las “conexiones sistémicas” necesarias para destrabar el desarrollo (en la acepción más amplia del término, i.e., la de desarrollo cultural global) y para abrir cauce –destrabándolo– a una firme corrección de la heterogeneidad social.²³

22 Se vuelve aquí a la categorización de Celso Furtado, considerada con anterioridad. Esta diferencia entre cultura material y cultura no material. La primera dice respecto a la tecnología y al quehacer económico. La segunda distingue el ámbito sociopolítico y las ideas que le son propias; y además, un conjunto adicional de elementos, que incluye las ideas y valores más “altos” o significativos, en tanto a ellos se liga el sentido mismo de la existencia humana.

23 Estas breves consideraciones se apoyan principalmente en Furtado, 1984, capítulo II y 1978, capítulo IV.

iii) Las observaciones precedentes favorecen el retorno al tema del subempleo. En ítems previos se ha puesto énfasis en un aspecto puramente cuantitativo del mismo, atinente a los niveles de la productividad del trabajo que le son propios. Al enfocarlo desde una perspectiva más amplia, un documento reciente lanza nueva luz sobre ese tema.²⁴ Se sostiene en él que las actividades que el subempleo engloba constituyen, en verdad, modos de sobrevivir logrando o autogenerando oportunidades de ocupación y remuneración, y muchas veces renovando esas oportunidades, a medida que se agotan las previamente alcanzadas. Pero además, se señala que en la puesta en práctica y en la periódica renovación de esas estrategias de supervivencia en que el subempleo consiste, se expresan grandes dosis de creatividad. Así pues, dicho documento pone de manifiesto y enfatiza que la creatividad está en la base y resulta clave en la consecución de medios materiales de vida.²⁵

24 Se trata de las notas de clase de Carlos Lessa sobre la "Formação do Brasil", dictadas en el Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Sus primeras versiones datan de 1998 y 1999.

25 Cabe señalar que la reabsorción del subempleo se ve favorecida por esa creatividad, pero no depende sólo de ella. Depende también de la implementación de políticas orientadas a la elevación de la productividad de grupos de trabajadores, en las cuales participen diversos actores cercanos a esos grupos: organizaciones de la sociedad civil, entidades públicas de distintos grados de descentralización, etcétera. Tratándose de políticas orientadas al aumento de la productividad de grupos concretos de trabajadores, se las puede denominar "políticas de transformación del atraso". Según se concibe, ellas se inscriben y son parte esencial de las políticas de transformación productiva, y por eso mismo, difieren de las políticas puramente asistenciales, con frecuencia atadas a la visión de la pobreza como síndrome y concebidas para evitar su transmisión intergeneracional. Como es claro, lo dicho no implica negar la utilidad de las políticas asistenciales. Conviene explicitar que las políticas sociales básicas –educación, salud, vivienda– pueden confluír hacia objetivos y políticas de transformación del atraso, a su vez ligadas a la transformación productiva. Obsérvese que existen ya, en la práctica, ejemplos de una aplicación amplia y simultánea de esos tres tipos de políticas (asistenciales, sociales básicas y de transformación del atraso). Entre ellos se destaca el de las políticas implementadas en el caso brasileño, que se explicitan y resumen en documento de V. Faria et al. (2000).

Sin embargo, este ejercicio de la creatividad no es desvinculable del que se produce en otros ámbitos del quehacer social. En este sentido, ha de tenerse presente que las actividades laborales que albergan el subempleo no se realizan en un limbo de relaciones puramente económicas. Como las demás actividades laborales, ellas se dan en un marco de relaciones sociales complejas. Pero en el caso del subempleo, estas últimas poseen características especiales: las relaciones que se constituyen a través del asalariamiento son comparativamente escasas; en cambio, resultan comparativamente amplias aquellas que se dan a través de la pertenencia a una variada gama de instituciones formal o informalmente estructuradas: los relacionamientos de tipo familiar; la simple vecindad, las asociaciones comunales o barriales, las organizaciones deportivas o recreativas, las iglesias y cultos.

iv) Importa señalar que tales pertenencias constituyen en sí mismas manifestaciones de la cultura popular. Mejor dicho, es en su seno y a través de ellas que se van expresando y enriqueciendo variados elementos de ese campo específico de la cultura. Como se indicó líneas arriba, el subempleo consiste en la puesta en práctica de estrategias de supervivencia apoyadas en la creatividad. Pero la creatividad que se plasma en dichas estrategias se inscribe en un ejercicio de la misma realizado simultánea e indisolublemente en diversas esferas de la cultura no material. Puede entenderse, entonces, que este ejercicio



sea portador de las principales fuentes de un florecimiento de la cultura popular que viene haciéndose de más en más visible en América Latina, y que en muchos casos sorprende por su amplitud y dinamismo.²⁶

¿No es dable, pues, pensar que las bases de un despertar cultural posible se hayan venido acumulando? ¿No es dable concebir que esa posibilidad, todavía trabada, se expresa como síntoma y como símbolo en el renovado enriquecimiento de la cultura popular? Por otro lado, ¿por qué el enriquecimiento de la misma ha de verse como expresión de un cambio en ciernes, en tiempos de ingente penetración foránea en los distintos ámbitos de la cultura no material? La complejidad del tema no obsta intuir una respuesta, ciertamente tentativa y preliminar. Pudiera aducirse que es en la cultura popular donde más se conservan y vuelven a hacerse presentes las raíces profundas de sucesivas culturas, cuyos sucesivos desenvolvimientos resultaron limitados o interrumpidos. También pudiera pensarse que estas trabas se dieron a lo largo de una dinámica en la cual, no obstante, han estado presentes la complejización y enriquecimiento de distintas esferas y aspectos de la cultura como un todo.

- v) Esta larga historia de desarrollos culturales entorpecidos posee en América Latina una especificidad que ha de explicitarse y enfatizarse: ella se va produciendo en paralelo y en estrecha conexión con un proceso de fuerte mestizaje interracial.

Dicho proceso resulta indisoluble del devenir de la cultura popular. De ahí que tal devenir —o mejor, la renovada riqueza de las culturas populares en distintas regiones del área— pueda asociarse a la reemergencia de rasgos culturales cuya profundidad se relaciona, justamente, con la honda raigambre indo y afroamericana de los mismos; y también a su interacción con sucesivas penetraciones culturales de origen europeo, y muy especialmente de origen ibérico.

- vi) En los orígenes de esa doble mezcla de culturas y de razas se hallan presentes fuertes actos de violencia, a partir de los cuales se produce una aguda diferenciación social, sea por la vía del esclavismo, sea por la emergencia de regímenes que, si bien con variaciones regionales, evocan ciertos rasgos característicos de las “relaciones de servidumbre”.

Tras este origen, a lo largo del tiempo, la acentuada diferenciación social originaria va alterando sus perfiles una y otra vez, y configurando con ello la especificidad latinoamericana ya men-

26 Es claro que las fuentes de ese florecimiento pueden relacionarse no sólo al subempleo en sentido estricto, sino a un abanico mucho más amplio de “capas técnicas” con niveles de productividad relativamente reducidos.

cionada: la aptitud para encauzar y renovar una mezcla de culturas decisivamente asociada a una mezcla de razas.²⁷

En los días que corren, los grados de amplitud y complejidad que ambas mezclas han llegado a alcanzar sugieren que dicha especificidad bien puede resultar portadora de significados y contenidos éticos de importancia decisiva. La expresión más directa de los mismos parece consistir en la aceptación creciente de la igualdad racial como valor (y la de su anverso: la discriminación racial como antivalor). Por otra parte, aquella aceptación tiene en su trasfondo la igualdad de los seres humanos en su condición de tales,²⁸ propia de marcos éticos de vieja y renovada presencia, en tanto constitutivos de las religiones superiores, y asimismo, de las formas por las cuales éstas se han difundido secularmente en toda el área.

Si bien se reflexiona, tal postura igualitaria y su difusión cada vez más amplia puede verse como el resurgimiento del principio ético sintetizado por la expresión “amor al prójimo” y equivalentes, sustento básico de conductas morales en los relacionamientos humanos, complementado por el principio de la “no-violencia”, en el ejercicio de esos relacionamientos.

Estas líneas aducen que la reafirmación de principios éticos claves, como los señalados, puede constituirse en fuerza primordial para el destrabe de la creatividad, o incluso para inducir una eclosión de creatividad mancomunada en los distintos ámbitos de la cultura, habilitando el impulso continuado al desenvolvimiento de una identidad cultural propia.²⁹

-
- 27 Al respecto, son pertinentes estas afirmaciones: “Eramos sociedades-factorías en las cuales se gastaban hombres para producir azúcar, oro o café. Contra los designios del colonizador, inesperadamente, el sistema destinado a producir mercancías, y a través de ellas riquezas y ganancias exportables, terminó produciendo una humanidad de gente mestiza que nacía en las haciendas y minas, pero que un día comenzó a organizarse en naciones que procuraban definir sus propias culturas” (Ribeiro, D., 1979, p. 36).
- 28 En recientes documentos de organismos internacionales (v.gr., CEPAL, 2000) se señala que los derechos civiles, los derechos políticos y los llamados DESC –derechos económicos, sociales y culturales– son componentes de un contenido ético también relacionado con la igualdad, que se reconoce como imprescindible en todo proceso de desarrollo. Este reconocimiento, sin duda positivo, deja sin embargo abierta la cuestión de qué conjunto de valores básicos puede dar sustento a conductas capaces de inducir el afianzamiento de la identidad cultural propia. Las breves consideraciones del presente ítem se destinan a destacar el papel virtual, en ese afianzamiento, de la emergencia y difusión de valores relacionados con el mestizaje, en que éste pasa a ser visto y apreciado como expresión –y no como negación– de la igualdad esencial que brinda por sí misma la condición humana.
- 29 Aunque referidos a América Latina y a su virtual importancia para el desarrollo de la misma, los principios recién mencionados se configuran como compatibles con los que se han venido estableciendo, en la búsqueda de una ética mundial. Dicha búsqueda posee un ámbito particularmente destacable en el “Parlamento de las Religiones del Mundo”, cuyas tres últimas reuniones datan de 1993 (Chicago), 1999 (África del Sur) y 2004 (Barcelona). La “Declaración de una ética mundial”, proveniente de la primera, se encuentra en obra editada por Hans Küng (2002, pp. 25/44) con apoyo de la “Asociación UNESCO para el diálogo interreligioso”. Cabe señalar que esta obra contiene artículos de múltiples autores, elaborados desde las perspectivas del judaísmo, el cristianismo, el islam y las religiones orientales, e indicativos de la posibilidad de acceder a principios éticos comunes. Diversos trabajos de autores latinoamericanos también abordan esa temática, entre ellos *Ética de la liberación en la edad de la globalización y la exclusión*, de Enrique Dussel (1998), y *Ética planetaria desde el gran Sur*, de Leonardo Boff (2001). La preocupación por definir y extender una ética común se encuentra en la base de otras dos, que han venido aflorando en el ámbito de las Naciones Unidas. Una se expresa en el frecuente llamado a combatir la pobreza con urgencia y amplitud. La segunda concierne a la búsqueda de una “Alianza de Civilizaciones”, transformada en propuesta explícita en el 59º período de sesiones de su Asamblea General, en contraste con “el choque de civilizaciones” a que se refiere la obra de S. Huntington (1997) mencionada en la bibliografía.



De lo anterior se desprende que la riqueza nutrida por las mezclas antedichas en el ámbito de la cultura popular bien puede percibirse como expresión y símbolo de “un largo amanecer”³⁰; como las primeras luces que empiezan a hacerlo perceptible.

A MODO DE SÍNTESIS: EL DESARROLLO NACIONAL

Como se sabe, la globalización conlleva una puesta en práctica del ideario neoliberal, que propugna la liberalización del comercio, del accionar de las empresas transnacionales y de las transacciones financieras internacionales. Junto con ello, los principios neoliberales inducen a asumir opciones privatizadoras de las empresas públicas y a minimizar la intervención estatal, desregulando la operatoria de los mercados.

Desde los años ochenta, la prevalencia de estas ideas en la conducción de las economías del área, aunque diferenciada y con desfases temporales, se configura como creciente. A lo que todo indica, las crisis derivadas de ese tipo genérico de conducción han venido inspirando nuevas visiones de los procesos de desenvolvimiento, y junto con ello, nuevas posturas estratégicas impulsoras del “desarrollo nacional”.

En cuanto a los contenidos fundamentales del mismo –y a modo de síntesis del conjunto de las consideraciones anteriores– pueden distinguirse tres aspectos. El primero, concerniente al ámbito económico (objeto de los ítems II a IV), se sintetiza mediante la expresión “crecimiento autocentrado”, básico para las estrategias a diseñar e implementar. El segundo, que se inscribe en el ámbito sociopolítico (tratado en el ítem V), lleva a reconocer como imprescindible conformar una “nueva alianza”, concebida como la fuerza esencial que se requiere para dar inicio y continuidad a tales estrategias. El tercero apunta al logro de una “reafirmación ética”, i.e., al afianzamiento de ciertas ideas y valores inscritos en la cultura no material (que menciona el ítem VI), a su vez gérmenes de capacidades y actitudes creativas inductoras de la reemergencia de una identidad cultural propia.

- i) El *crecimiento autocentrado*, que necesariamente ha de caracterizar a las economías periféricas, y más aun, a las estrategias que conduzcan a mantener su expansión, dice respecto a lo que bien puede considerarse como el cerne mismo de la “cuestión nacional”, a saber, la propiedad de los activos radicados en esas economías. Existe en esta materia un marcado

contraste de puntos de vista con los de los enfoques de cuño neoliberal. Según se aduce, el reiterado escollo externo, proveniente de la disparidad tecnológica entre centros y periferia, que incide en sus relaciones comerciales, y asimismo, de los efectos negativos de la liberalización financiera sobre el balance de pagos, transforman en inviable el aumento irrestricto de la propiedad foránea de tales activos (tanto directa como la que se expresa de forma indirecta por la vía del endeudamiento externo neto, que en última instancia corresponde a cierta cuota-parte del total de los activos antedichos).

Contrariamente, la viabilidad del desenvolvimiento de la periferia pasa por el cuidado de que la propiedad nacional resulte creciente, en términos absolutos y relativos. Este requisito es complementario de otro, presente en su trasfondo: además de la necesidad de considerarlo desde este ángulo de la propiedad de los activos, y sin desmedro de que requiera un esfuerzo exportador para la superación del escollo externo, un “desarrollo nacional” no dispensa la puesta en marcha del aumento sostenido del mercado interno. La posibilidad de lograr ese aumento pasa por la resolución de los problemas ocupacionales, en parte a través de la consecución de altos niveles de empleo “formal”, pero también mediante la persistente reabsorción del subempleo. Con ser un problema de solución difícil, esta reabsorción esconde la posibilidad de favorecer, y más aun, de potenciar aquel desarrollo, en tanto su pleno aprovechamiento productivo envuelve la generación de excedentes, y en paralelo, la necesaria ampliación del mercado interno. Las nuevas teorías del progreso técnico –cuyos avances han sido desconsiderados por los enfoques de cuño neoliberal– sugieren la implementación de políticas tecno-productivas cuidadosamente diagramadas, pero en especial la inscripción de las mismas en un esfuerzo público dirigido a la conformación y el desenvolvimiento de los llamados “Sistemas Nacionales de Innovación”. Es este esfuerzo, y no el simplismo de una supuesta “autonomización tecnológica” asociada a la conformación de una industria de bienes de capital, el que en verdad se configura como conducente para alcanzar los fuertes requerimientos de avance tecnológico continuado que el “desarrollo nacional” supone.

- ii) Las crisis recientes han puesto de manifiesto el decaimiento de los grados de autonomía de los Estados de la región. La fuente más directa de esta merma se encuentra en la dependencia



que sus decisiones han pasado a tener de los organismos internacionales, en parte a raíz de los rígidos y severos marcos regulatorios que amparan las disposiciones tomadas por estos últimos, pero sobre todo por los niveles de endeudamiento que acompañan a las crisis antedichas, sometiendo múltiples decisiones de política interna a los criterios y diseños de tales organismos.

Sin embargo, importa insistir en que la limitación del ejercicio de los poderes públicos por fuerzas foráneas va de la mano con un cambio de las bases internas de sustentación del Estado. En verdad, tiende a producirse un vaciamiento de esas bases, en tanto las clases y grupos que las conformaban sufren fuertes pérdidas, en materia de capacidad de incidencia en decisiones relevantes, pasando a jugar un papel lateral y secundario.

Se entiende entonces que el tema de la autonomía del Estado, decisiva para el rol que le cabe en el impulso coordinado al desarrollo en sus distintos ámbitos –económico, social, político, cultural– transita por cauces que han sufrido alteraciones considerables. Ya no se trata de indagar cómo y hasta cuándo ciertos actores relevantes en el pasado –v.gr., las empresas transnacionales y las grandes empresas nacionales, privadas y públicas– pueden seguir coordinando intereses, de modo de promover la expansión productiva y su continuidad. En los días que corren, el ingente vaciamiento de las bases internas del poder político exige –utilizando la terminología de Fajnzylber– concebir y promover una *nueva alianza*, inclusiva de grupos de interés internos y sobre todo de las grandes mayorías. Unos y otras se configuran como necesarios para ampliar los contenidos de la democracia, y junto con ello, para consolidar la autonomización del Estado, devolviéndole aptitudes imprescindibles en la conducción de un proceso de desarrollo de fundamentos nacionales, que se configuran como los únicos posibles. Por lo demás, la “nueva alianza” y la autonomización del Estado no excluyen, sino que suponen, la preservación y/o el retorno de la propiedad pública de activos y empresas relevantes por su rol en la generación de economías externas tecnológicas, pero sobre todo por su virtual significado para la propia conformación del poder político.

Los intentos de profundizar la integración regional –entre ellos los conectados a la conformación de la ALADI (1980) y del

MERCOSUR (1991)– se enfrentaron a los límites impuestos por las crisis de los años ochenta, y también por las crisis recientes, configuradas desde fines de la década ulterior. Pero los esfuerzos integradores ven hoy renovada su relevancia. En efecto, ellos pueden asociarse al afianzamiento geopolítico de los poderes políticos internos, y a los mayores grados de autonomía estatal que han de acompañar a la reconstitución de estos últimos.

- iii) Como elemento concreto de una geopolítica adecuada, se viene propugnando la ampliación de los esfuerzos integradores al conjunto de los países sudamericanos. Ha de señalarse que este desideratum no implica la negación de la conveniencia de incentivar el desenvolvimiento de identidades culturales propias, y de considerarlas –en coincidencia con Furtado– fuerza movilizadora principal del desarrollo, en tanto las ideas y valores presentes en ellas se configuran como inductoras e impulsoras del accionar positivo de una “nueva alianza”. En este sentido, cabe insistir en la posibilidad abierta a la América Latina para la virtual aceptación de la igualdad racial como valor clave, que implica la puesta en práctica de criterios de “apreciación del otro” y de convivencia pacífica y solidaria propios de marcos éticos enraizados en las religiones superiores, y a la vez en la reiterada difusión de los mismos en toda el área, a lo largo de su historia. Tal *reafirmación ética* bien puede configurarse como decisiva para una posible emergencia de múltiples procesos de desarrollo cultural global, en los cuales esos aspectos esenciales y reiterados de culturas pretéritas afloren como fuerzas básicas de impulsión.³¹

Por lo demás, admitir el afianzamiento y desenvolvimiento de identidades culturales diferenciadas en cada “desarrollo nacional”, no implica negar ni desconocer que la integración, y su profundización en distintos ámbitos de la cultura no material, especialmente en sus contenidos éticos, podría contribuir a que tales identidades se fortalezcan recíprocamente, induciendo tal vez, en un despertar conjunto, una alta y renovada expresión del ideal bolivariano.

31 La postura implícita en estas últimas afirmaciones se perfila como una respuesta a la siguiente pregunta, entresacada de planteos de Leonardo Boff: “...bajo la hegemonía de qué dimensión (o de qué valor) se estructuran los elementos (necesarios para) crear una nueva unidad cultural?” (1982, p. 33).



BIBLIOGRAFÍA

- Arias, G. (1995), Proyecto político de la no-violencia, Madrid, Editorial Nueva Utopía.
- Banco Mundial (1997), Informe sobre el desarrollo mundial, 1997: el estado en un mundo en transformación, Washington, D.C., Dirección Subregional para Colombia y México.
- Bielschowsky, R. (2001), "Celso Furtado e o pensamento econômico latino-americano", A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 años, L.C. Bresser-Pereira y J.M. Rego (coords.), São Paulo, Editorial 34.
- Boff, L. (2001), Ética planetaria desde el gran Sur, Madrid, Editorial Trotta.
- ———(1982), San Francisco de Asís: ternura y vigor, Santander, Editorial Sal Terrae.
- Burgueño, O. y O. Rodríguez (2002), "Desarrollo y cultura", Trayectorias, vol. 4, N° 6.
- ———(2001), "Desenvolvimento e cultura", A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 años, L.C. Bresser Pereira y J.M. Rego (coords.), São Paulo, Editorial 34.
- Burgueño, O. y L. Pittaluga (1994), "El enfoque neoschumpeteriano de la tecnología", Quantum, vol. 1, N° 3.
- Cardoso, F.H. (1984), "A democracia na América Latina", Novos estudos CEBRAP, N° 10, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), octubre.
- Cardoso, F.H. y E. Faletto (1969), Dependencia y desarrollo en América Latina, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- CEPAL (2002), Globalización y desarrollo (LC/G.2157 (SES.29/3)), Santiago de Chile, abril-
- ———(2000), Equidad, desarrollo y ciudadanía (LC/G.2071 (SES.28/3)), Santiago de Chile, agosto.
- ———(1995), "América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial", serie Libros de la CEPAL, N° 40 (LC/G.1800/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas.
- ———(1990), "Transformación productiva con equidad", serie Libros de la CEPAL, N° 25 (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas.
- Cucho, D. (1999), La noción de cultura en las ciencias sociales, Buenos Aires, Editorial Nueva Visión, abril.
- Dussel, E. (1998), Ética de la liberación en la edad de la globalización y la exclusión, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Evans, P. (1996), "El Estado como problema y como solución", Desarrollo económico, vol. 35, N° 140.
- Fajnzylber, F. (1990), "Industrialización en América Latina: de la caja 'negra' al 'casillero vacío'. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización", Cuadernos de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ———(1983), La industrialización trunca de América Latina, México, D.F., Editorial Nueva Imagen.
- Faria, V. y otros (2000), "Preparando o Brasil para o século XXI", Brasilia, Presidencia de la República, febrero.
- Ferrer, A. (2002), "Al rescate de la dimensión endógena del desarrollo", Los grandes temas del desarrollo latinoamericano, C. Barbato (ed.), Montevideo, Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID, Capítulo Uruguay), Ediciones Trilce.
- French-Davis, R. (ed.) (2005), "Macroeconomía para el crecimiento y globalización financiera: cuatro puntos estratégicos", Crecimiento esquivo y volatilidad financiera, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol Ediciones, abril.
- ———(2003), "Financial crises and national policy issues: an overview", serie Informes y estudios especiales, N° 7 (LC/L.1821-P/I), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo. Publicación de las Naciones Unidas.
- ———(1999), Macroeconomía, comercio y finanzas: para reformar las reformas en América Latina, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/McGraw-Hill, marzo.
- French-Davis, R. y J.A. Ocampo (2001), "Globalización de la volatilidad financiera: desafíos para las economías emergentes", Crisis financieras en países "exitosos", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/McGraw-Hill, enero.
- Forcano, B. (2004), ¿Por qué el terrorismo?, Madrid, Editorial Nueva Utopía.
- Furtado, C. (1999), O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil, São Paulo, Editorial Paz e Terra.

- ———(1998), O capitalismo global, São Paulo, Editorial Paz e Terra.
- ———(1984), Cultura e desenvolvimento em época de crise, Río de Janeiro, Editorial Paz e Terra.
- ———(1978), Criatividade e dependência na civilização industrial, Río de Janeiro, Editorial Paz e Terra.
- ———(1974), O mito do desenvolvimento econômico, Río de Janeiro, Editorial Paz e Terra.
- ———(1965), Dialéctica del desarrollo, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Garaudy, R. (1977), Diálogo de civilizaciones, Madrid, Cuadernos para el Diálogo.
- Huntington, S. (1997), O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial, Río de Janeiro, Editorial Objetiva.
- Küng, H. (2003), Proyecto de una ética mundial, Madrid, Editorial Trotta.
- Küng, H. (ed.) (2002), "Declaración de una ética mundial", Reivindicación de una ética mundial, Madrid, Editorial Trotta.
- Lessa, C. (1999), "Formação do Brasil", notas de classe, Instituto de Economia, Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Medina E., J. (1977), "Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales", Revista de la CEPAL, N° 4, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), segundo semestre.
- Ocampo, J.A. (2005), "Structural dynamics and economic growth in developing countries", Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica, Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega. Publicación de las Naciones Unidas.
- ———(2003), "Capital-account and counter-cyclical prudential regulations in developing countries", serie Informes y estudios especiales, N° 6 (LC/L.1820-P/I), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/ Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), febrero. Publicación de las Naciones Unidas.
- ———(2001), "Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI", Revista de la CEPAL, N° 75 (LC/G.2150-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Pinto, A. (1970), "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", El trimestre económico, vol. 37, N° 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- Prebisch, R. (1981), Capitalismo periférico: crisis y transformación, México, D.F., Fondo de Cultura Económica
- ———(1973a), "Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949", serie conmemorativa del vigésimo quinto aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Primera edición: 1950).
- ———(1973b), "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano", serie conmemorativa del vigésimo quinto aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Primera edición: 1954).
- ———(1963), Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- ———(1962), "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", Boletín económico de América Latina, vol. 7, N° 1, febrero (Primera edición: 1949).
- Ribeiro, D. (1979), Ensaio insólitos, Pôrto Alegre, Editorial L & PM.
- Rodríguez, O. (1998), "Heterogeneidad estructural y empleo", Revista de la CEPAL, número extraordinario (LC/G.2037-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas.
- ———(1980), La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Sunkel, O. (1991), "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro", en: Sunkel, O. (comp.), El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Tamayo, J.J. (2000), Fundamentalismos y diálogo entre religiones, Madrid, Editorial Trotta.
- Tavares, M.C. (1964), "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", Boletín económico de América Latina, vol. 4, N° 1, marzo.

Artículo 4

AMÉRICA LATINA: DEL CRECIMIENTO LIDERADO POR EXPORTACIONES AL DESARROLLO PRODUCTIVO

Leonardo V. Vera*

INTRODUCCIÓN

A lo largo del último siglo, la región latinoamericana ha transitado por un proceso de desarrollo que bien puede ser dividido en tres grandes fases.

En una primera fase, y durante la primera mitad del siglo XX (con solo algunas excepciones), el modo de inserción internacional de las economías de la región determinó un patrón de especialización esencialmente basado en la exportación de bienes primarios de origen agrícola o mineral. Las limitaciones de este modelo se hicieron muy evidentes a mediados de los años cuarenta, cuando las presiones demográficas acumuladas (y el crecimiento de la mano de obra), el fortalecimiento de los estados nacionales, y las demandas económicas y sociales propias del avance de la modernidad dejaron entrever la necesidad de avanzar hacia nuevas fuentes de progreso y bienestar nacional usando como palanca las políticas de industrialización y de intervención más directa del Estado en la promoción del desarrollo.

Estas políticas fueron recogidas, en su conjunto, en lo que se llamó la “estrategia de sustitución de importaciones”. Por más de tres décadas, la estrategia de sustitución de importaciones en América Latina dio muestras de significativos avances en materia de desarrollo industrial en un intento por superar las enormes desventajas de quienes se habían quedado rezagados en el proceso de despliegue de los métodos de producción en masa.

* Profesor de la Escuela de Economía de la Universidad Central de Venezuela y de la Maestría en Desarrollo de FLACSO-Ecuador.



Los avances de la infraestructura física se hicieron visibles. La movilidad social, especialmente en los sectores medios de la población, y cierto fortalecimiento institucional y en la cobertura general a la salud y la educación, también se cuentan entre los progresos más resaltantes. Pero la dispersión del esfuerzo productivo y los escasos incentivos a la innovación y las mejoras competitivas, el esquema de crecimiento des-igualitario y la concentración de los frutos de la estrategia de protección, no generaron los progresos sociales aspirados; por el contrario, devino en un agotamiento paulatino del proceso de industrialización y en la profundización de las estructuras productivas heterogéneas y excluyentes. Quizá el escaso análisis de la naturaleza de estas sociedades y del rol que en ellas jugaron las burocracias desarrollistas estatales impidió comprender la especificidad de la modernización en estos países, y es muy probable que en esa opacidad se encuentre la raíz de muchos malentendidos y de algunos de los más estériles enfrentamientos ideológicos y políticos que habrán de venir en los años ochenta.

La tercera fase, el advenimiento del “neoliberalismo”, condensado en el llamado “Consenso de Washington”, fue el resultado de un nuevo giro intelectual tanto como del pregonar y la intensa presión de los organismos financieros multilaterales cuya asistencia financiera se veía cada día más condicionada a la implementación de los paquetes de estabilización y ajuste estructural ortodoxos.

La respuesta normativa al problema de estabilidad y el estancamiento se sintetizó en el regreso al Estado mínimo y la resurrección de los mecanismos de mercado. Así, la estabilización promovida por la austeridad fiscal y monetaria en conjunto con la apertura hacia los mercados externos, la liberalización de los precios internos, la desregulación y la transferencia masiva de la propiedad pública de empresas hacia manos privadas, constituyeron el nuevo compendio de políticas de las cuales surgirá el crecimiento sostenido y, de manera casi automática, sociedades más equitativas.

En contraposición con este planteamiento, las prácticas neoliberales de los años ochenta y noventa desmintieron empíricamente estos presupuestos, en el sentido de afianzamiento del “desarrollo”, ya que en términos de sus resultados, ha conducido a resultados mixtos cuando no a un rotundo fracaso.

Aunque la reflexión crítica ha vuelto a la región, ciertamente no se puede aún afirmar con ninguna certeza el surgimiento de un nuevo paradigma del desarrollo. Existe, claro está, una coyuntura

que reclama debates menos prejuiciados y más críticos hacia la postura dogmática del libre mercado y sus supuestos efectos de rebosamiento sobre las condiciones económicas y sociales del continente, pero aún no se vislumbra una estrategia de desarrollo pertinente para los países de la región. El diseño de esta estrategia es urgente, pues, como argumentaremos en este trabajo, la región comienza a transitar por una senda de crecimiento mucho más marcada por la redistribución del capital global y por el modo de inserción internacional de los países latinoamericanos, que por una agenda deliberada y dirigida de políticas destinadas a promover el desarrollo.

No menos importante resulta reconocer la percepción según la cual el análisis más objetivo de los fenómenos económicos de los países latinoamericanos y la búsqueda de nuevas propuestas se inserta hoy día en un marco más amplio y propicio para el cambio.

Este trabajo se propone contribuir a la reflexión analítica contemporánea sobre las limitaciones que impone el modelo de crecimiento actual de la región, y ulteriormente se explaya sobre la necesidad de vislumbrar una nueva estrategia de desarrollo poniendo especial énfasis en el desarrollo productivo. Por razones de espacio no se discuten, por tanto, aspectos de políticas macroeconómicas de corto plazo o los no menos urgentes y estrechamente vinculados aspectos socioeconómicos del desarrollo. El foco de análisis es la producción y el entorno que condiciona de manera directa el desempeño del sector productivo.

LAS LIMITACIONES DEL MODELO DE CRECIMIENTO LIDERADO POR EXPORTACIONES

Latinoamérica atraviesa un período de bonanza económica de cinco años de crecimiento sostenido. Un hecho sin precedentes en la historia económica reciente de la región. Desde el año 2003 el producto per cápita del subcontinente ha crecido en forma ininterrumpida para situarse hoy día por encima de los 6.000 dólares –aunque con marcadas asimetrías entre países–.

Extraordinarios resultados positivos en la cuenta corriente han conducido a un fortalecimiento de la posición externa de la mayoría de las economías, cuyo grado de acumulación de reservas se ha incrementado considerablemente. Así mismo, el ambiente externo favorable ha permitido la reestructuración del perfil de pagos de la deuda exterior cuyo peso sobre el producto se ha venido reduciendo paulatinamente. A decir verdad, solo Argentina y Uruguay aparecen hoy día con proporciones Deuda Externa/PIB



por encima del 50%. Estos elementos en su conjunto han permitido que los mercados internacionales de capital, aun dentro de su propia lógica cortoplacista, hayan premiado la deuda soberana y el riesgo país con mejores calificaciones.

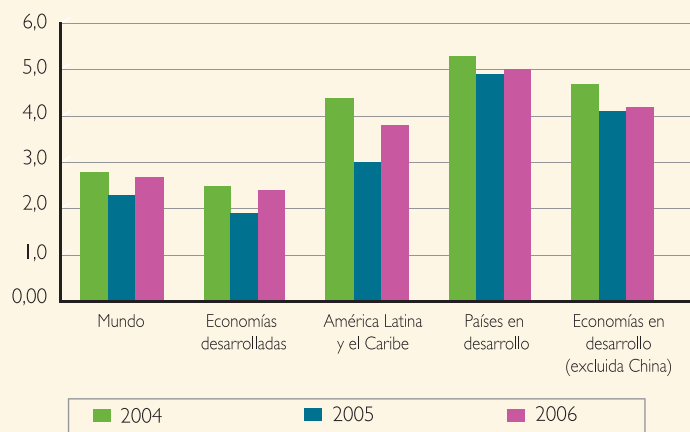
Pero aun cuando el producto per cápita ha crecido por encima del 3% en los últimos cuatro años, este ritmo de expansión económica está por debajo del crecimiento promedio del conjunto global de las economías en desarrollo y no permite vislumbrar un posible proceso de convergencia de la región con los países desarrollados (ver gráfico 1 y 2).

La más ajustada caracterización que puede hacerse de esta fase de crecimiento es que su motor fundamental ha sido el comportamiento del comercio. En particular, la región se ha beneficiado holgadamente del incremento del valor de las exportaciones de recursos naturales y otros bienes primarios, que atraviesan un ciclo favorable de mejora en los términos de intercambio. Es posible constatar, en efecto, que desde el año 2003 la economía mundial exhibe una prolongada y robusta expansión que se ha concentrado en las economías emergentes de Asia, intensivas en el uso de materias primas y en el consumo de bienes primarios. Asociados al ciclo expansivo de la economía mundial, los precios de la energía, el cobre, el estaño y otros recursos minerales han repuntando, y el alza de los bienes primarios se extiende ahora a los productos de origen agrícola y los alimentos.

Tan solo en el año 2007, el índice de precios de los commodities creció interanualmente cerca de 17%, y en los últimos cinco años el crecimiento promedio ha sido de 15% (Scotiabank, 2007). El índice de precios que recoge al subconjunto compuesto por los productos de origen agrícola creció cerca de 36% en 2007. Así, en lo fundamental, el renovado crecimiento de la región está liderado por las exportaciones que constituyen, sin la menor duda, el componente más dinámico de la demanda agregada (ver gráfico 3).



GRÁFICO I.
CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA
POR REGIONES



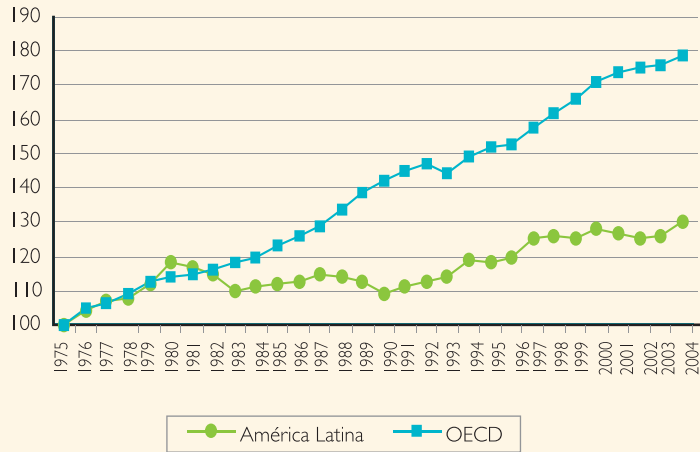
Fuente:
 CEPAL

Una fuente adicional de dinamismo, igualmente asociada al comportamiento de la cuenta corriente, y de incidencia decisiva en una gran cantidad de países, es la que proviene de las transferencias recibidas por concepto de remesas (ver gráfico 4). Tan solo en el año 2006 los países de América Latina y el Caribe recibieron alrededor de 62.300 millones de dólares enviados por sus emigrantes, principalmente desde países industrializados en América del Norte, Europa y Asia. Ese monto superó en 14% el total del 2005.¹ Las remesas constituyen un fenómeno de creciente importancia y representan un volumen de recursos que supera con creces tanto la inversión extranjera directa como la ayuda externa que llega a América Latina y el Caribe.

¹ La economía mexicana solamente recibió 32.000 millones de dólares en el año 2006. Con la excepción quizá de México, el impacto de las remesas tiende a ser mayor en los países pequeños, presumiblemente más pobres y con una estructura productiva menos diversificada.



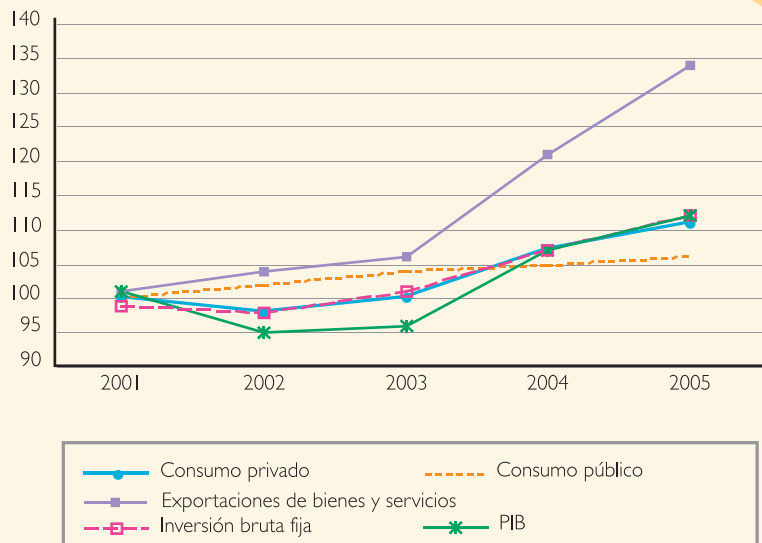
GRÁFICO 2.
EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA, 1975 - 2004
(1975 = 100)



Fuente:
CEPAL



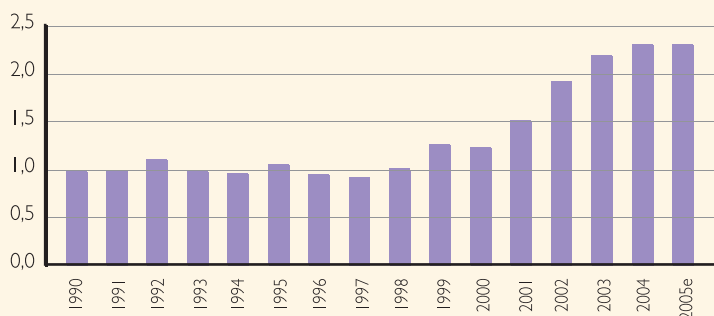
GRÁFICO 3.
PIB Y DEMANDA AGREGADA PARA AMÉRICA LATINA
(2000 = 100)



Fuente:
CEPAL, sobre la
base de cifras
nacionales
convertidas a
dólares a precios
de 2000.



GRÁFICO 4.
TRANSFERENCIAS DE TRABAJADORES EMIGRADOS HACIA
AMÉRICA LATINA (COMO % DEL PIB)



Fuente:
 Naciones Unidas.

En perspectiva, entonces, las fuentes de crecimiento que hoy en día exhiben los países latinoamericanos son, a grandes rasgos, de origen externo, y se fundamentan en la dotación y explotación de recursos primarios y en la exportación de mano de obra barata. Este patrón de crecimiento dista mucho de ser el resultado de una estrategia dirigida de desarrollo, y responde más bien al viejo modo de inserción internacional y a nuevos patrones migratorios extrarregionales. Son justamente estas fuentes, desde las cuales se alimenta el crecimiento del comercio y del producto, las que ponen en evidencia la fragilidad y las limitaciones de la presente fase de crecimiento latinoamericano.

Un primer motivo de escepticismo es la escasa profundidad con que se proyecta comercialmente la región. A pesar del crecimiento muy acelerado del valor de las exportaciones, la participación en las exportaciones mundiales es aún muy baja, superando apenas el 5% (contra el 4% a inicios de los noventa). Cabe destacar, además, que América Latina (excluyendo México) no llega al 5% de la participación mundial en exportaciones de servicios, y representa solo el 1,5% de las exportaciones de manufacturas (Reyes, 2006).



De hecho, la participación de las manufacturas dentro del paquete exportable sigue siendo baja aun cuando el cuadro es bastante heterogéneo entre países. Brasil, México y Costa Rica encabezan la lista de países que mayor proporción de manufacturas exportan dentro del paquete global. Otros como Venezuela, Chile y Ecuador exhiben exportaciones de manufacturas que no rebasan (en ningún caso) el 16% de sus exportaciones totales (ver cuadro 1). Aún más importante es el hecho de que las manufacturas que mayormente exportan los países latinoamericanos —en contraste con otros países emergentes del este de Asia— no se corresponden con sectores de alta tecnología. Pero son precisamente las manufacturas de alto valor tecnológico las que crecen más dinámicamente a nivel mundial. Por ejemplo, entre 1990 y 2000, el sector manufacturero global creció al 6,6%, pero los productos de alta tecnología lo hicieron al 11% y en el caso de semiconductores al 17%. Por lo demás, aquellos sectores con alto componente tecnológico (media y alta tecnologías) son menos vulnerables a la competencia exterior porque exhiben mayor diferenciación y mayores barreras a la entrada. Así mismo, los sectores con alto componente tecnológico ofrecen mejores perspectivas para el aprendizaje y la innovación, y, en consecuencia, para cosechar ganancias de productividad en el largo plazo.

En contraste, el resurgimiento del modelo primario exportador y de exportación de manufacturas de ensamblaje, que constituye la base sobre la cual se riga el actual crecimiento liderado por exportaciones, está sujeto a procesos que requieren baja calificación del recurso, mínimas innovaciones, y ofrece escasas externalidades. Sus efectos en la economía interna no se dan por la vía de la expansión de otras industrias o sectores conexos (por eso tiene pocas potencialidades para integrarse al tejido productivo local), sino más bien se manifiesta esencialmente por el canal del ingreso y la expansión del consumo asociada a la bonanza exportadora.

CUADRO I.	ESTRUCTURA COMPARADA DEL COMERCIO LATINOAMERICANO		
	Exportaciones (% del PIB)	Exportaciones de manufacturas (% exportaciones mercancías)	Exportaciones de alta tecnología (% de exportaciones manufacturas)
	2001	2000	2000
América Latina			
Argentina	9,9	32	9
Bolivia	15,8	29	-
Brasil	11,6	59	19
Chile	27,8	16	3
Colombia	14,9	34	7
Costa Rica	31	66	-
Ecuador	24,9	10	6
México	25,7	83	22
Perú	13,2	20	3
Venezuela	22,9	9	3
Este de Asia y el Pacífico			
China	22,9	88	19
Hong Kong	117,2	95	23
Corea del Sur	35,7	91	35
Singapur	131,9	86	61
Taiwán	39,7	95	39
Tailandia	55,9	76	32
Indonesia	39	57	16
Malasia	101,1	80	59
Filipinas	47	92	59
Japón	9,5	94	28

Fuente: C. Rodríguez (2004).

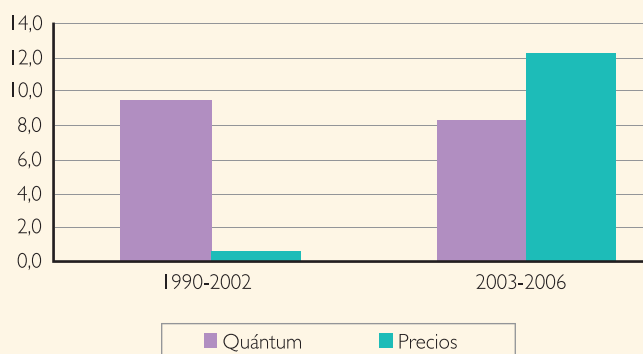
Pero lo que hace aún más limitados los efectos internos de la coyuntura actual de expansión en las exportaciones de bienes primarios es que está sostenida mucho más por el crecimiento de los precios internacionales que por el crecimiento del quantum exportado, un fenómeno que hace bastante peculiar al crecimiento



to actual de las exportaciones latinoamericanas en comparación con la expansión observada previamente desde los inicios de los años noventa y hasta el 2002 (ver gráfico 5).



GRÁFICO 5.
CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES EN AMERICA LATINA:
QUANTUM VERSUS PRECIOS

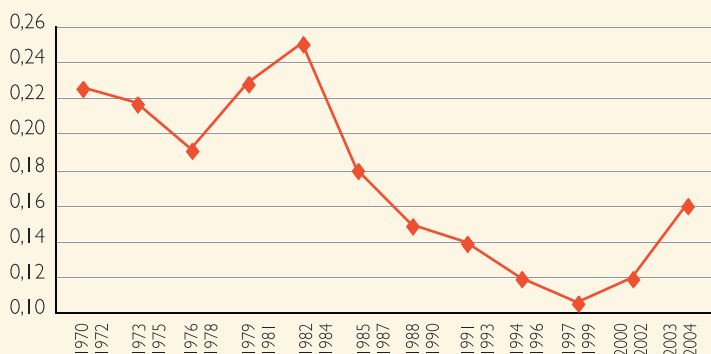


Fuente:
Duran lima (2007).

Un estudio reciente realizado por la Corporación Andina de Fomento (2006) demuestra que la limitada competitividad de la oferta exportable latinoamericana se ve reflejada en la elevada concentración de las exportaciones. El gráfico 6 deja ver claramente que esta concentración después de varios años de lenta pero progresiva diversificación ha dado un giro y ha aumentado justo desde el año 2002. Parece claro entonces que la bonanza reciente está además asociada a una inserción internacional de baja calidad y eleva la vulnerabilidad de las cuentas externas frente a los giros que pueda tomar el comercio mundial.



GRÁFICO 6.
ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN DE LAS EXPORTACIONES
PARA AMÉRICA LATINA (1970 - 2004)



Fuente:
CAF (2006).

¿HACIA DÓNDE APUNTARÍA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO?

Conviene señalar de entrada que en un mundo de economías cada vez más abiertas e interdependientes, el entorno mundial incide notablemente en las estrategias de desarrollo nacional. La lógica de funcionamiento de las fuerzas económicas que son protagonistas del actual proceso de globalización es más mundial que regional o nacional. Esta reestructuración ha dado pie a un inusitado dinamismo de las corrientes financieras, de la inversión directa y del comercio internacional, y ha tendido, al mismo tiempo, a crear nuevos espacios cuyos resultados no necesariamente están ineludiblemente asociados al éxito de los países en desarrollo.

Desafortunadamente, los resultados del proceso de globalización para muchas economías parecieran responder a una agenda incompleta y sesgada, que ha otorgado mucho más énfasis a la liberalización de las fuerzas del mercado que a garantizar una distribución más equitativa de los frutos o un proceso acelerado de convergencia mundial. Pero lo que parece cada vez más evidente es que la inserción exitosa obedece mucho más al diseño de estrategias dirigidas a "civilizar la globalización" que a asumirla en todas sus consecuencias.



Desde esta perspectiva, y considerando el contexto, el objeto fundamental de una agenda de desarrollo productivo consiste en promover una transformación del aparato productivo nacional, aprovechando los sectores dinámicos de comercio para generar valor y conocimiento e incidir favorablemente en la absorción del empleo y la sostenibilidad de crecimiento interno.

La necesidad de destacar los elementos constitutivos esenciales de esta estrategia de desarrollo productivo dirigida a los países de la región, nos obliga a concentrarnos solo en aquellos aspectos que consideramos imperativos y más o menos comunes; lo que no nos exime de advertir que existe un grado de heterogeneidad en la región que requiere de un estudio quizá más pormenorizado de las especificidades de cada país. Un aspecto interesante de este ejercicio es que estos mismos elementos constitutivos pueden ayudarnos a visualizar algunas apremiantes restricciones con las que tropieza el proceso de desarrollo regional. Concentraremos con mucha brevedad nuestra atención en la interdependencia entre el acceso a los mercados, una macro turbulenta e incierta que afecta la incorporación de progreso técnico y debilita la competitividad en precios, una micro de escaso dinamismo innovador y tecnológico y un cuadro institucional, regulatorio y financiero especialmente débil.

EL ACCESO A LOS MERCADOS

En términos generales, el enfoque tradicional en los países en desarrollo de promover las exportaciones mediante incentivos fiscales y financieros ha sido paulatinamente reemplazado por otro que pone el acento en varios temas vinculados con el acceso a mercados. Los beneficios de este giro pudieran haberse exagerado, pero, ciertamente, el rápido desarrollo de los acuerdos comerciales puede ser visto, en principio, como una palanca para diversificar la cesta productiva, para cosechar las eficiencias que provienen de las economías de escala y con ello promover el comercio intra-industrial complementario.

Desde los años noventa se ha generado un cierto consenso entre los países de América Latina y el Caribe acerca de la necesidad de integrarse al mundo como condición para alcanzar mayores y más sustentables tasas de crecimiento económico. A partir de este convencimiento, los países de la región han impulsado rápidas y profundas liberalizaciones comerciales. Pero después de varias rondas del GATT y de la OMC, el escepticismo y el malestar de los países en desarrollo acerca de la posibilidad de incrementar el

acceso de sus productos a los mercados de los países desarrollados han ido creciendo. Desde nuestra perspectiva, la atención de América Latina debe volcarse con mayor vigor y decisión hacia la integración regional.

El gráfico 7 puede ayudar a entender la importancia de este asunto. Como puede observarse, el comercio intrarregional está mucho más concentrado en manufacturas que el comercio extrarregional y, en consecuencia, lucen bastante mejores las potencialidades de promover una estrategia de “desarrollo productivo” sobre la palanca de los acuerdos regionales. Es interesante destacar que, en el contexto de un rápido crecimiento del comercio hacia todos los mercados, en los primeros años de la década de 1990 hubo un constante aumento del comercio intrarregional y, en particular, del intercambio generado dentro del marco de los acuerdos subregionales. Entre 1991 y 1997, por ejemplo, el total de las exportaciones aumentó un 81%, como resultado de una expansión del 213% de las exportaciones intrarregionales y un crecimiento del 60% de aquellas dirigidas hacia los mercados extrarregionales. Pero a partir de la crisis financiera que azotó a las economías asiáticas, el comercio intrarregional comienza a estancarse. Basta señalar que el coeficiente de comercio intrarregional de la Comunidad Suramericana de Naciones (que incluye MERCOSUR y CAN) no llega hoy día al 20%, cuando en la Unión Europea y NAFTA rebasa el 50%.

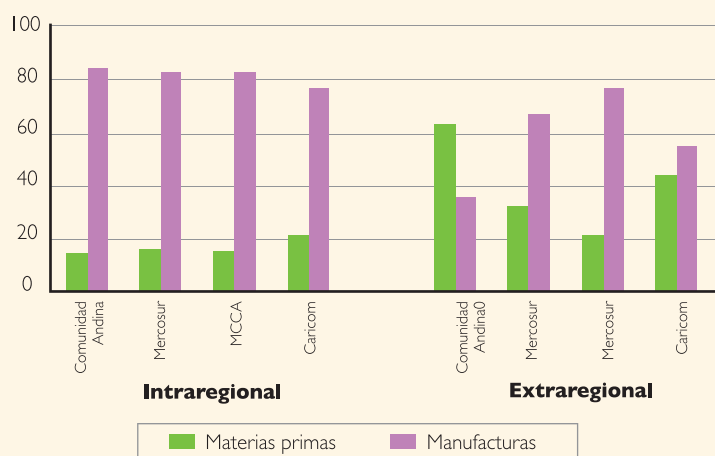
Esta fase de estancamiento del comercio intrarregional coincide con el incremento de la participación del comercio de América Latina y el Caribe que se realiza en el marco de algún acuerdo bilateral regional o extrarregional. Por citar algunos ejemplos recientes, Chile firmó un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, vigente desde el 1 de enero de 2004, mientras que los países centroamericanos celebraron varias rondas de negociaciones comerciales con Estados Unidos, que culminaron con el cierre de las negociaciones para la firma de un Tratado de Libre Comercio entre ese país y El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua. Posteriormente, también República Dominicana y Costa Rica alcanzaron un acuerdo con Estados Unidos y recientemente (en abril de 2006) Perú firmó un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. El problema es que, muchas veces, los acuerdos bilaterales que los países de la región han buscado, como respuesta a su insatisfacción respecto a los avances del multilateralismo, restringen la libertad para implementar políticas de fomento productivo, incluso más severamente que las normas de la OMC.



Algunas otras cosas resultan paradójicas. Así, paralelamente a una apertura extrerregional masiva, los exportadores de manufacturas de América Latina tienen que hacer frente a aranceles promedio en el resto de la región que son siete veces más elevados que aquellos de los países industrializados (ESCWA, 2004).



GRÁFICO 7.
COMERCIO EXTRAREGIONAL E INTRAREGIONAL
EN AMÉRICA LATINA (PARA 2004)



Fuente:
CEPAL

Dado que la integración regional favorece las exportaciones de mayor valor agregado, promover el comercio intrarregional es una tarea sobre la que es preciso avanzar. Pero, por otra parte, las asimetrías que persisten entre países de la región, y que hemos recalcado con anterioridad, dan lugar al desarrollo de políticas comerciales de “trato especial y diferenciado” (TED). Éstas consisten en disposiciones que dan a los países menos aventajados derechos comerciales especiales, permitiendo que los países más aventajados los traten bajo condiciones más favorables que a otros socios comerciales.

Una acción pragmática en este sentido sería comprometer a los países latinoamericanos más aventajados a proporcionar libre acceso a los mercados de todos los bienes y servicios a todos los

países en desarrollo de la región más pobres. La condición podría ser específicamente que el acceso es libre para todos aquellas economías cuyo PIB global y PIB per cápita sea menor. El país que otorga esta prerrogativa, de igual forma, tendría libre acceso a aquellas economías de la región cuyo PIB global y PIB per cápita fueran mayores. Las ventajas de un mecanismo como este, donde los derechos y obligaciones comerciales se distribuyen progresivamente, han sido bien analizadas por Stiglitz y Charlton (2005) en el marco del comercio Sur-Sur.

LA COMPETITIVIDAD EN PRECIOS RELATIVOS

En esta época de mayor apertura económica y de eliminación de impedimentos artificiales al comercio entre naciones, la competitividad ha merecido más atención que nunca. La competitividad de una economía a menudo se simplifica o se resume en dos concepciones. Una que se apoya en evaluaciones comparadas de costos y precios entre economías, y otra que intenta evaluar la importancia de otros factores distintos al precio. Estos últimos pueden estar asociados a la calidad de los productos y servicios, el potencial de innovación, la capacidad de ajustarse a las necesidades de los clientes, la logística, el servicio de entrega, etc.

La competitividad entendida como una relación comparada de precios naturalmente es un concepto limitado, pero parece bastante evidente que en la medida en que un país intenta alejarse del patrón de especialización dictado por el modelo de exportación de bienes primarios o de baja complejidad, la competitividad en precios (o costos) comienza a hacerse importante hasta cierto punto. Ciertamente, en economías donde la competitividad está concentrada en la dotación de factores, generalmente la clave para competir está en los bajos costos de producción o de extracción de un recurso primario cuyo precio se determina en el mercado internacional. Si bien la capacidad para competir puede resumirse en estos casos en bajos costos, se hace cuesta arriba hacer ganancias de eficiencia dinámicas (sustentadas continuamente en bajos costos). Incluso, los emolumentos provenientes del comercio de estas mercancías primarias están a menudo mucho más asociados al ritmo que tome la demanda mundial que a la competitividad de costos.

En contraste, para los bienes donde la complejidad productiva es mayor pero donde todavía prevalece la estandarización y no se vislumbran procesos de aprendizaje o innovación tecnológica, es factible ver el tipo de cambio real como una medida agregada, sim-



ple y relevante de la competitividad de precios. El problema en este sentido es que los países latinoamericanos, además de enfrentar problemas para generar en forma sostenida mejoras en la productividad en la manufactura, han propiciado fuertes sesgos anti-competitivos producto de un manejo poco conveniente del tipo de cambio. Esto ha dificultado el posicionamiento de los productos manufacturados de la región, especialmente en los mercados extrarregionales. Gala (2007) muestra claramente cómo –para el período que va de 1970 a 1999– los países latinoamericanos mostraron sistemáticamente sobrevaluaciones en el tipo de cambio real, en contraste con los del este del Asia, que mostraron subvaluaciones en un intento por asumir el tipo de cambio real como un instrumento de desarrollo.

Desafortunadamente, el largo ciclo inflacionario al que estuvo sometida Latinoamérica durante más de tres décadas hizo ver el tipo de cambio mucho más como un instrumento de anclaje anti-inflacionario que como un instrumento para el cuidado de la competitividad en precios. En la medida en que los procesos inflacionarios no cedían al anclaje sometía a los bienes nacionales a una pérdida de competitividad que era ganada espuria y momentáneamente cuando arribaba una crisis externa y se devaluaba la moneda.

La experiencia más reciente en Latinoamérica ha demostrado con mayor amplitud que la apreciación recurrente que experimentan los tipos de cambio reales (y la subsiguiente pérdida de competitividad) varía dependiendo del régimen cambiario. En regímenes cambiarios más cercanos a la fijación del tipo de cambio nominal (como los prevalecientes durante los sesenta, setenta, ochenta y parte de los noventa), la inflación ha tendido a ser un factor clave que explica la apreciación real. En la medida en que los países de la región se han ido plegando hacia regímenes de mayor flexibilidad, los movimientos de capitales tienden a hacerse más importantes para explicar las apreciaciones del tipo de cambio.²

Conviene reconocer que las economías más grandes de la región, tales como Brasil, México, Argentina, Colombia, Chile y Perú, se manejan hoy día no solo bajo regímenes de flexibilidad cambiaria, sino además con tasas de inflación sustancialmente menores a las conocidas hasta mediados de los años noventa. Este contexto les da ciertas ventajas a la hora de manejar la competitividad en precios relativos o evitar su deterioro.

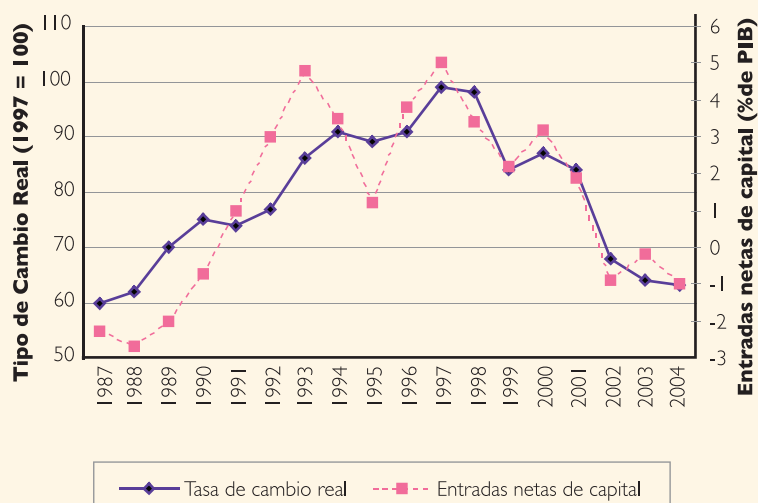
2 Naturalmente, la selección de régimen cambiario a menudo no es arbitraria y responde endógenamente al contexto macroeconómico prevaleciente y las prioridades de la política macroeconómica. Economías sometidas a una elevada incertidumbre y a choques externos adversos terminan siendo menos propicias a la flexibilidad si los riesgos de depreciación cambiaria se transmiten rápido a la inflación y si el control de la inflación es una prioridad macro. Economías que lidian mejor contra los choques adversos y con un bajo *pass-through* pueden permitirse más flexibilidad en el manejo del tipo de cambio nominal.

No obstante, los riesgos no están absolutamente ausentes. Uno de los mayores problemas es la forma en que actúan los movimientos de capital sobre la mayoría de los países de la región. No solo está el problema de la volatilidad, cuya resonancia es muy clara sobre la variabilidad de los tipos de cambio, sino además, en un contexto de bonanza en la cuenta corriente (como el presente), los capitales tienden a moverse pro-cíclicamente en olas de euforia financiera, apreciando los tipos de cambio y deteriorando la posición competitiva de aquellos bienes o servicios que son sensibles a la competitividad en precios.

De hecho, y como puede observarse en el gráfico 8, existe una asociación estrecha entre los movimientos netos de capital y la evolución que toma el tipo de cambio real regional. Parece esencial, entonces, que en aras de proteger su posición competitiva, los países de la región deben desarrollar mecanismos para amortiguar los efectos de los flujos financieros.



GRÁFICO 8.
ENTRADAS NETAS DE CAPITAL Y TIPO DE CAMBIO REAL
PARA AMÉRICA LATINA (1987 - 2004)



Fuente:
French - Davis
(2007).



PRODUCTIVIDAD Y TASA DE INVERSIÓN: LA IMPORTANCIA DE LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

Consolidar ventajas competitivas cuyo vehículo de expresión sean los precios relativos es, sin lugar a dudas, uno de los mayores desafíos económicos de los países latinoamericanos. Pero conviene recordar que ese mejor posicionamiento se da en una forma dinámica y paulatina, y está atado a la configuración y desarrollo de cadenas de valor que permitan cosechar ganancias de productividad a partir de la confluencia de una serie de factores macroeconómicos (o ambientales) y microeconómicos. Es imperativo sustituir un modelo cuya fuentes competitivas son estáticas y transitorias, que depende además del ajuste en el tipo de cambio o de los salarios reales y del empleo como fuente de abaratamientos de costos, por uno donde sean las ganancias de productividad, específicamente de la productividad del trabajo, el eje estratégico.

No es en el terreno de las ganancias de productividad donde los programas de ajuste de los ochenta y las reformas económicas de los noventa dejaron su mejor huella. Katz (2000) ha presentado un estudio donde compara la evolución de la productividad por trabajador en el sector manufacturero de ocho países latinoamericanos con respecto a la evolución de este mismo indicador en los Estados Unidos (la referencia como frontera tecnológica) y encuentra una alarmante baja productividad del trabajo (por debajo del 40% de la encontrada en EE.UU.) y ninguna mejoría sustancial en los últimos 30 años.

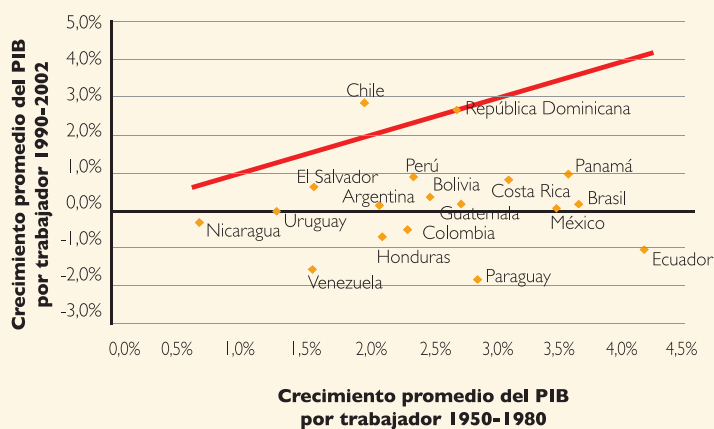
Resultados similares para una muestra de 12 economías latinoamericanas son reportados por Cole, Ohanian, Riascos y Schmitz (2005) usando la productividad del trabajo global. La productividad del trabajo de los países latinoamericanos que era 33% de la reportada para los EE.UU. en 1950, se mantuvo en 32% para el año 1998. Pero en Europa la productividad se elevó de 39 a 79% sobre el mismo período y en Asia de 19 a 54%. De hecho, el deterioro absoluto es confirmado en el gráfico 9, donde se observa que el PIB por trabajador de los países latinoamericanos ha sido en general menor entre el año 1990 y 2002, que en el período que va desde 1950 hasta 1980.

¿Qué puede dar cuenta de este estancamiento en la productividad? Cole, Ohanian, Riascos y Schmitz (2005) sugieren (e intentan con relativo éxito demostrar) que dos tipos de barreras para el desarrollo de la competitividad pueden ser importantes. Las asociadas con el comercio y las que se producen por conductas y estructuras anti-competitivas internas. Un terreno, a nuestro juicio, más fértil se pone al descubierto desde el análisis que presentan

Stallings y Peres (2000). Ellos exploran la relación entre crecimiento, productividad del trabajo y tasa de inversión para la región, y encuentran una elevada correlación positiva entre el PIB por trabajador y la tasa de inversión. Esta relación no discurre sin teoría. La función de progreso técnico de tipo kaldoriano que se introduce en los modelos de crecimiento poskeynesianos justamente da cuenta de la forma como la “profundización del capital” genera incrementos en el producto por trabajador. En la medida en que el capital se renueva, la modernización del capital trae consigo, en forma incorporada, fórmulas más productivas de relacionar el trabajo con la producción.



GRÁFICO 9.
CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PIB POR TRABAJADOR
(1950-1980 Y 1990-2002)

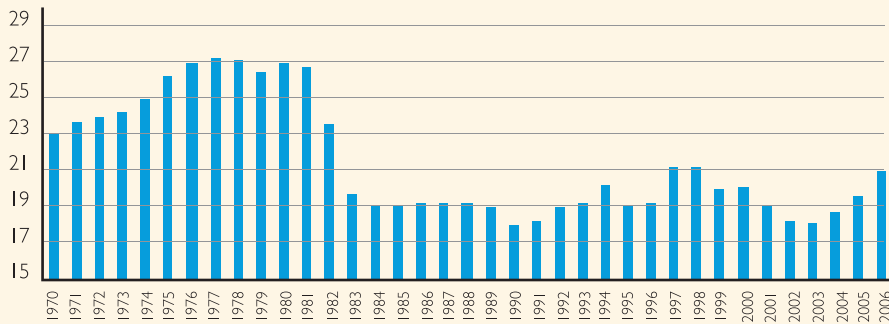


Fuente:
Stallings y Peres
(2000)

De manera que la tasa de inversión no solo es un componente decisivo para el crecimiento de largo plazo, sino además su presencia en dosis importantes y sostenidas es crucial para lograr mejoras en la productividad. Sin embargo, la evidencia empírica indica que la tasa de inversión de la región ha permanecido estancada en los últimos 25 años (el promedio de los últimos 8 años es de 19,3%) después de haber experimentado un sensible ajuste a la baja durante la crisis de deuda en los años ochenta (ver gráfico 10).



GRÁFICO 10.
FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL COMO % DEL PIB EN
AMÉRICA LATINA, 1975-2004 (1995=100)



Fuente: CEPAL (datos para 19 países).

Así, si el ejercicio de definición de una estrategia de desarrollo productivo exigiera concentrarnos en factores decisivos de tipo macroeconómico o ambiental, diríamos que las bajas tasas de inversión que exhibe la región constituyen un determinante fundamental del bajo nivel de la productividad del trabajo. Naturalmente, y como señalaremos más adelante, la calidad del recurso humano, la capacidad tecnológica, los arreglos organizacionales y las estrategias empresariales, el marco regulatorio y la calidad de las instituciones son factores igualmente importantes en la determinación de la productividad.

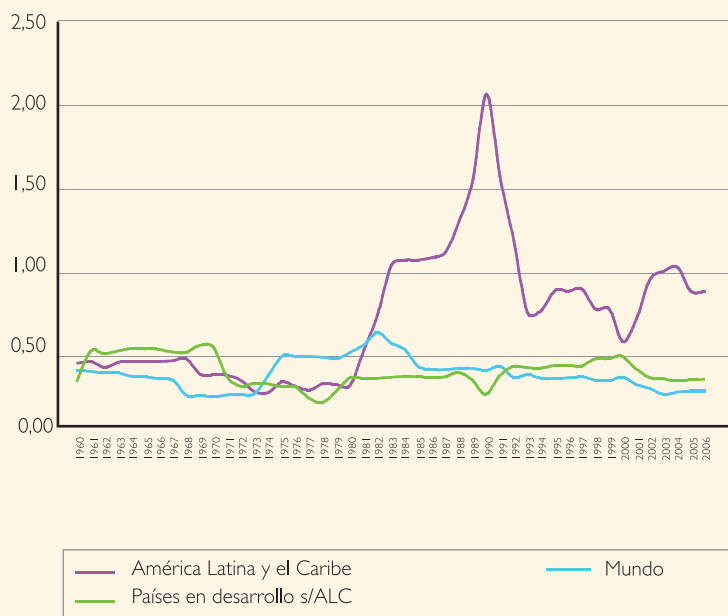
Enfocarse en las condiciones requeridas para promover más elevadas tasas de inversión es un ejercicio complejo. Las decisiones de inversión no son objeto de un manejo discrecional, no son reversibles y en ambientes de elevada volatilidad e incertidumbre pueden tomar refugio en una política defensiva para evitar los riesgos de comprometer el patrimonio. Sin embargo, en los estudios recientes dirigidos a descifrar los factores clave que determinan el comportamiento de la inversión en América Latina, todos concluyen que la estabilidad macroeconómica es una condición esencial

(ver Cardoso, 1993; Moguillansky, 1996; y Moguillansky y Bielschowsky, 2000).

Un vistazo al comportamiento del coeficiente de variación —a partir de promedios móviles descendentes— de la tasa de crecimiento del PIB nos muestra que la región aparece como sustancialmente más volátil que el resto de los países en desarrollo (ver gráfico 11). Por eso, el clima de volatilidad macroeconómica, en que han vivido los países latinoamericanos en las últimas dos décadas y media, no ha contribuido a fraguar niveles atractivos de rentabilidad ajustada por riesgo y a promover mayores niveles de inversión.



GRÁFICO 11.
VOLATILIDAD DEL CRECIMIENTO (COEFICIENTE DE VARIACIÓN
A PARTIR DE PROMEDIOS MÓVILES DECENALES)



Fuente:
Machinea y
Titelman
(2007).



CAPACIDAD DE INNOVACIÓN Y DIFUSIÓN TECNOLÓGICA

La fuente fundamental de nuevas tecnologías en Latinoamérica es el resto del mundo, y el principal canal de transferencia tecnológica es la importación de bienes de capital y la inversión extranjera de las empresas transnacionales. Este esquema exhibe, desde luego, algunas limitaciones. En primer lugar, porque la tecnología incorporada en los bienes de capital importados, aunque trae consigo nuevas olas de progreso técnico y ganancias de productividad, no supone necesariamente el mejor de los arreglos factoriales para las condiciones locales, como tampoco garantiza procesos sucesivos y regulares de aprendizaje e innovación. En segundo término, porque la inversión extranjera directa (el otro vehículo presente en la región durante los últimos tiempos) ha estado dirigida mucho más a la compra de activos ya existentes con tecnologías ya establecidas, que a la introducción de nuevas actividades o nuevos procesos.³

La continuación de la reanimación económica basada en una estrategia de desarrollo productivo sitúa a la región ante la necesidad de valorar cómo los procesos de gestión de la innovación tecnológica permiten la creación endógena de “capacidades tecnológicas” en el marco empresarial y nacional. En consonancia con esta idea, el desarrollo de la capacidad para gestionar la tecnología, la información y los conocimientos en pro de la innovación cobra más importancia que nunca. El proceso de gestión de la tecnología pasa por una fase de adquisición e implementación que bien puede hacer referencia a la fabricación de nuevos productos, la prestación de servicios, el desarrollo de procesos, nuevos modelos organizacionales o de negocio, de comercialización, de logística o en nuevas fórmulas para conquistar mercados. Pero esta fase debe dar pie a subsiguientes procesos de adaptación y mejoramiento que están mucho más estrechamente vinculados al desarrollo de las capacidades tecnológicas y a la investigación científica local.

Por consiguiente, el fortalecimiento de la capacidad de aprendizaje individual y social con miras a crear estas capacidades tecnológicas de generación de riqueza constituye un modo fundamental de aumentar el potencial de desarrollo. En la práctica, esto significa una manera diferente de conceder estrategias, y exige una reformulación tanto de los sistemas y de las políticas que promuevan adelantos en materia de innovación, ciencia y tecnología.

Aunque los países de la región en su mayoría cuentan, en algún grado de avance, con sistemas de ciencia y tecnología, conviene

3 Quizá aquí vale señalar como excepción la inversión en telecomunicaciones.

simplemente señalar que la utilización de esa capacidad para el desarrollo de innovaciones reales en la producción ha sido muy escasa. Pérez (2001) señala en este sentido la necesidad de dar pasos desde un sistema de ciencia y tecnología tradicionalmente “impulsado por la oferta” hacia una red interactiva con la producción, justificando así la promoción y el impulso de lo que ha dado en llamarse un “Sistema Nacional de Innovación” (SNI). Freeman (1987) define el SNI como “la red de instituciones de los sectores público y privado cuyas actividades e interacciones inician, importan, modifican y difunden nuevas tecnologías”.

Ahora bien, un SNI es una creación social y no gubernamental (como en algunos momentos erróneamente se ha creído). 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; las distintas organizaciones públicas y privadas que facilitan el cambio técnico; el sistema legal e incluso las ideas y actitudes hacia la tecnología y el cambio. Visto de esta manera, en un buen SNI se resuelven problemas y se aprende por medio de mecanismos de participación coordinada, haciendo que el factor básico de un proceso de aprendizaje para la innovación sea su carácter interactivo (donde se establecen estrechas relaciones entre empresas, universidades, laboratorios, entes financieros y gobierno).

Esta concepción de lo que en sí representa un SNI no está reñida con la necesaria intervención de la política pública. El fortalecimiento de los SNI requiere de incentivos para el trabajo en redes locales, de recursos técnicos y financieros para las instituciones públicas dedicadas a la investigación y desarrollo tecnológico, de infraestructura que solo puede ser emplazada por el sector público, de reglas que promuevan mecanismos de coordinación y, en general, de agencias que estimulen la cooperación entre empresas, universidades, laboratorios y entes de financiamiento. Con ese objetivo se plantea además la necesidad de programas de asistencia técnica para diagnosticar los requerimientos tecnológicos de las firmas y asesorarlos en la búsqueda de soluciones, de redes de información para acceder a los respectivos oferentes tecnológicos y de asistencia en el desarrollo de una incipiente capacidad de investigación y desarrollo.

Por otra parte, el sistema de ciencia y tecnología tradicional sigue siendo importante, solo que su interdependencia con el sector productivo tiene que ser reconocida si en verdad se apunta a



esquemas de creación endógena de capacidades tecnológicas. Así, por ejemplo, a menos que cada economía cuente con competencias en materia de investigación científica y desarrollo tecnológico, las empresas no podrán responder a las oportunidades que surjan como producto de la demanda y de las presiones competitivas.⁴

LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA, CADENAS PRODUCTIVAS Y AMBIENTE DE NEGOCIOS

Aunque el espíritu y el liderazgo empresarial suele ser un rasgo muy conspicuamente asociado al ámbito de las grandes empresas, el desarrollo de nuevos emprendimientos en la escala de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) constituyen otro ámbito de vital interés especialmente en América Latina. A decir verdad, la región se presenta con potencialidades para rejuvenecer las tramas productivas, para enriquecer el proceso innovador y crear nuevos puestos de trabajo de mayor calidad. Datos recientes de Hardin y Bosma (2007), recogidos en el Global Entrepreneurship Monitor, muestran que los países de América Latina están entre los más emprendedores del mundo. Más aún, Latinoamérica muestra una tasa de actividad emprendedora (TEA) de 18,1%, lo que la presenta como la región más emprendedora.⁵

Aunque la actividad emprendedora juega un papel crítico en el desarrollo económico y social, la alta tasa de actividad emprendedora en América Latina parece estar motivada principalmente por la necesidad. El emprendedor promedio latinoamericano no solo se maneja en un horizonte de supervivencia, sino además carece muy a menudo de herramientas de apoyo, tales como la capacidad tecnológica, el capital humano y las fuentes de financiamiento, que se requieren para participar en los circuitos formales más competitivos de la actividad económica. Esta condición sumada a los obstáculos o dificultades para promover nuevos negocios ha generado una bien documentada hipertrofia de actividades con-

- 4 Por lo tanto, sigue siendo válida la necesidad de una política pública activa en materia de ciencia, tecnología e innovación, en esencia porque sabemos que existen fallas de mercado que derivan del carácter de bien público que reviste la investigación básica, y de la incertidumbre que caracteriza el proceso de innovación tecnológica y de las economías de escala y aglomeración que existen en la producción de los bienes y servicios que incorporan las innovaciones. Así mismo, cuando los conocimientos a los que da lugar el proceso de innovación no pueden ser totalmente apropiados por los que los generan, los beneficios sociales son mayores que los privados y dan lugar a numerosas externalidades. Esto puede motivar que tanto las empresas como los bancos sean renuentes a asignar los recursos requeridos para desarrollar esfuerzos endógenos en forma sistemática. Las fallas hacen que haya menor disponibilidad y flujo de conocimientos que lo deseable para satisfacer las necesidades productivas y sociales y para alcanzar progresivamente las mejores prácticas internacionales.
- 5 De una población total de 317 millones (entre los 18 y los 64 años, en los seis países de la región que fueron estudiados en 2006 –Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Colombia y Perú), más de 48 millones participan en actividades emprendedoras.

centradas en el sector informal. Corresponde pues diseñar políticas destinadas al desarrollo empresarial del sector informal, entre las cuales deben prevalecer las medidas tendientes a facilitar su incorporación y la de sus trabajadores a la economía formal y a fortalecer su capacidad de desarrollo.

Pero es el tema de la entrada de nuevas empresas, especialmente PYMES, el que merece especial atención, pues constituye uno de los mayores obstáculos que presenta la región para transformar el aparato productivo. El reporte "Doing Business in 2006" del Banco Mundial señala que para crear un nuevo negocio en América Latina se deben realizar, en promedio, 10 procedimientos, con una duración de 73 días y un costo aproximado del 48% del ingreso bruto per cápita, cuando para países de la OCDE el número de procedimientos es de seis, con una duración aproximada de 17 días, a un costo del 5% del ingreso nacional bruto.⁶ Estos hallazgos son confirmados por los datos del Reporte Global de Competitividad 2006-2007 que muestran lo agobiante y oneroso que puede ser para las empresas de América Latina cumplir con los requerimientos administrativos que solicitan los gobiernos, incluidos la obtención de permisos, el cumplimiento de las regulaciones y la presentación de reportes.⁷ Asimismo, según datos del Foro Económico Mundial, en países como Venezuela, Barbados, Ecuador, Honduras, El Salvador y, principalmente, Costa Rica, la gerencia senior de las empresas ya establecidas pasan entre un 11 y un 20% de su tiempo negociando con oficiales de gobierno. Se precisan en este sentido profundos cambios institucionales que permitan un clima propicio de cooperación entre las PYMES y el Estado para superar los obstáculos legales y los escollos administrativos. Estos cambios son tema de particular importancia para los países latinoamericanos que suelen ser poco propensos a encarar reformas institucionales profundas.

Si bien la transformación del clima de adversidad institucional y la renovación de la trama empresarial (a partir de la incorporación de nuevas empresas) es tarea pendiente, conviene no perder de vista la creciente importancia que viene tomando la conformación de cadenas productivas. Una creciente evidencia empírica (reseñada en Pietrobelli y Rabellotti, 2005) indica que las PYMES que participan en concentraciones empresariales como clusters o cadenas productivas poseen una ventaja competitiva respecto a las empresas aisladas, debido a la mayor eficiencia colectiva a la que son expuestas (es decir, a las economías externas y acciones conjuntas presentes en las concentraciones). Así, en la medida en que una

6 Datos del mismo reporte Doing Business in 2006, del Banco Mundial, confirman la burocracia asociada con los trámites de comercio exterior. En países de la OCDE se requieren en promedio cinco documentos para exportar y el proceso dura casi 11 días. Para importar se necesitan, en promedio, seis documentos y 12 días. Mientras tanto, en América Latina se necesitan para exportar siete documentos y 22 días para completar los trámites. Asimismo, para importar a la región se necesitan 10 documentos y más del doble en días de gestiones. Resaltan casos como el de Trinidad y Tobago, donde son necesarios apenas cinco documentos para exportar y el proceso toma nueve días, y casos como el de Costa Rica, con una economía en franca apertura y donde, paradójicamente, son necesarios para exportar siete procedimientos en un proceso que toma tres veces más el tiempo que en países de la OCDE y, para importar, se necesitan 13 documentos y tres veces el tiempo de países como Irlanda.

7 Únicamente Chile, Barbados, Guatemala y El Salvador, en ese orden en el ranking del indicador, están por encima de la calificación internacional de 3,1.



economía comienza a evidenciar la aparición de nuevos sectores o actividades de mayor grado de complejidad, valor agregado y conexión con el resto del tejido productivo, se abren espacios para que las ganancias de productividad aparezcan y se vean reflejadas en una mejora en la relación de precios internacionales.

Desde luego, las PYMES suelen enfrentarse a altos costos de entrada para incorporarse a cadenas productivas, pero ciertos programas y proyectos públicos pueden beneficiar explícitamente la entrada de las PYMES a las concentraciones productivas y este esfuerzo podría emprenderse con el organismo del sector público activo en cada concentración. Las medidas podrían incluir: a) asignación de lotes en proyectos públicos para PYMES y productores más grandes; b) disponibilidad para capital de trabajo y de inversión por parte de los bancos de desarrollo; c) políticas anti trust que inhiban las prácticas anti competitivas o de competencia desleal; d) acceso a instalaciones de almacenamiento apropiadas; e) generación de información y oportunidades en materia de vinculaciones comerciales; y, f) apoyo para participar en ferias internacionales donde las PYMES puedan exhibir sus productos y hacer contactos con compradores potenciales.

Por otra parte, una de las ventajas competitivas por las que las PYMES son más conocidas es su capacidad de adelantarse, de identificar y de adaptarse a los cambios rápidamente. La flexibilidad funcional en la fuerza de trabajo aporta una importante ventaja competitiva a las PYMES. Una plantilla polivalente permite a la empresa adaptarse a los cambios internos y externos con mayor rapidez y efectividad. Sin embargo, las PYMES en América Latina todavía se enfrentan a importantes obstáculos en este sentido. La insuficiente o no apropiada formación y entrenamiento del trabajador puede inhibir su movilidad e incluso, al interior de la firma, impedir la gestión tecnológica, la incorporación de innovaciones y generar rigideces internas en la estructura organizativa que no contribuyen a generar ganancias de productividad.

CAPITAL HUMANO E INSERCIÓN PRODUCTIVA

Deliberadamente hemos dejado de lado el hecho indiscutible de que el desarrollo de las capacidades tecnológicas se encuentra estrechamente ligado al desarrollo de las capacidades del recurso humano. En la medida en que una economía exhibe inadecuadas capacidades en su fuerza de trabajo o baja acumulación de capital humano, las condiciones se hacen más propicias para promover un patrón de especialización sustentado en la dotación de factores y

en ganancias de productividad apoyadas en bajos salarios y expulsión de empleo. Pero como hemos señalado, para lograr una inserción internacional exitosa, distinta a la asociada al modelo primario exportador, que esté además integrada al tejido productivo local, y que sea sostenible, debe haber una continua renovación en los procesos y el uso de los recursos productivos, y esto supone, entre otras cosas, incorporación de valor agregado intelectual a los bienes y servicios producidos, y una calificación cada vez más apropiada del recurso humano, de manera tal que acreciente su capacidad de participar en los procesos de innovación y de difusión de la tecnología. No cabe duda de que las posibilidades de incorporar valor agregado intelectual a la producción están muy estrechamente asociadas a la dotación de un recurso humano saludable, adecuadamente formado y con posibilidades de incorporar la acumulación de su experiencia laboral.

La educación, que es un componente crítico (aunque no el único) del grado de adecuación y calificación de fuerza de trabajo, atraviesa por tres grandes problemas en América Latina. En primer lugar, en los últimos decenios el nivel de escolaridad ha subido más lentamente que en otras regiones debido a deficiencias en la cobertura de la educación secundaria (pues los niños abandonan la escuela tempranamente antes de completar la enseñanza secundaria). Segundo, existe un divorcio creciente entre las capacidades iniciales que requiere el ámbito laboral y las que desarrollan en el ámbito educativo formal. En cierto sentido, esto refleja el problema de pertinencia de la oferta educativa. Tercero, las diferencias de logro educativo son grandes, porque aunque las nuevas generaciones reciben más enseñanza que las anteriores, dentro de cada generación hay grandes disparidades en el nivel educativo alcanzado, según el ingreso, la clase social y la ubicación geográfica. La calidad de la educación es muy inferior para los estudiantes de familias de bajos ingresos, la mayoría de los cuales asisten a las escuelas públicas y no pueden acceder a una educación superior de mejor calidad. En suma, la enseñanza está profundamente estratificada. Cada una de estas realidades requiere de una atención específica en el diseño de políticas públicas. Conviene hacer algunas precisiones con respecto a cada una de las maneras de comprender cabalmente las restricciones y desafíos.

Es común encontrar discusiones donde se aborda la relación entre educación y competitividad desde una visión sustentada en las teorías del “capital humano”. Esta visión, un tanto reduccionista, supone que el recurso humano solo necesita adquirir mayor cali-



ficación (escolarización) para desplegar sus potencialidades productivas, pues la inserción laboral se da automáticamente. La experiencia latinoamericana muestra que un recurso humano más calificado no se integra automáticamente al aparato productivo si paralelamente no se dan procesos dinámicos de innovación y mayores dosis de inversión con capacidad de absorción del recurso. A decir verdad, los efectos que la acumulación de capital humano tiene sobre la productividad no se dan aisladamente. El capital humano se relaciona con las mejoras de las dinámicas innovadoras. Esta relación entre capital humano y la innovación tecnológica es bidireccional. Por un lado, el capital humano constituye un insumo esencial de la actividad innovadora, lo que permite aumentar el stock de conocimientos. Por otro, la innovación condiciona la acumulación de capital humano, pues es el vehículo que posibilita el despliegue de las potencialidades de la fuerza de trabajo y constituye una vía de difusión del conocimiento. Estas condiciones están asociadas directamente con el tipo de especialización productiva de la región, lo que remite al comportamiento de la demanda y el progreso técnico en los diferentes sectores económicos. Por tanto, se hace necesaria una visión integrada que alinee las políticas de promoción del capital humano con las políticas macroeconómicas e industriales de estímulo a la inversión y la innovación de manera que propicie mayor inserción del recurso humano. Para ello tiene que haber cierta selectividad en las políticas de oferta y, del mismo modo, políticas de apoyo a la demanda que estén en capacidad de apalancar la inversión e influir con el tiempo en el comportamiento estratégico de las empresas.

Con respecto a la pertinencia de la oferta educativa es prudente recordar que si bien en los sectores más dinámicos de comercio mundial el valor dominante es el conocimiento, la incorporación de conocimiento en el proceso de producción incide decisivamente en una rápida dinámica de cambios en la empresa. Los mercados internos de trabajo se ven sacudidos cada vez más por la creciente influencia de los cambios, y esto hace que la fuerza de trabajo deba adaptarse a ellos. Uno de los desafíos que deben abordar las políticas destinadas a mejorar la inserción del recurso humano es la reducción de los desajustes entre oferta y demanda de competencias específicas. Entre las acciones que pueden tomar los trabajadores para adaptarse a los cambios está obtener más y mejor educación.

Pero la educación también debe preparar para un contexto de mayor flexibilidad, lo que significa que el sistema de educación haga mayor hincapié en las competencias básicas (lectura, escritura, comunicación y solución de problemas) y muchos menos en habilidades específicas. La flexibilidad funcional (trabajadores polivalentes y multicalificados en la realización de distintas tareas) constituye una práctica laboral flexible que aporta una importante ventaja competitiva. Una plantilla polivalente permite a las empresas adaptarse a los cambios internos y externos con mayor rapidez y efectividad. Por otro lado, es dudoso que las habilidades específicas puedan adquirirse en el contexto de una formación o actividad exclusivamente académicas, lo que plantea desafíos y retos para el desarrollo de colaboraciones entre las interfirmas y entre universidades y empresas con el objeto de hacer del entrenamiento y la formación permanente una tarea rutinaria. La creación de una fuerza de trabajo especializada para las concentraciones, por ejemplo, organizando centros de desarrollo de habilidades para el trabajo interfirmas, es una idea bienvenida.

Un tercer aspecto fundamental es que una fuerza de trabajo excesivamente desigual en sus capacidades (producto de la excesiva estratificación del nivel educativo) tiende a reproducir la heterogeneidad estructural en la economía. A grandes rasgos, la realidad del sector productivo latinoamericano es que reproduce la convivencia desarticulada de un sector empleador de mano de obra calificada con otro que solo absorbe y produce empleos precarios.

La OIT (2003) ha señalado que en los años noventa, de cada 10 nuevos empleos creados en la región, seis son informales, y ocho o nueve de cada 10 están en los servicios, especialmente en los de baja productividad. Por ello, crecientemente, los empleos se han ido tornando más precarios e informales.

Un esfuerzo encaminado a homogenizar el nivel básico de educación elevando su calidad y reduciendo las asimetrías es importante y necesario, pero la integración del sector informal a la modernización es apremiante. Políticas que apunten al desarrollo empresarial, a la integración de las microempresas con el tejido productivo, facilitando su incorporación y acceso a los instrumentos del desarrollo, entregando más capacitación y calificación a microempresarios y trabajadores de este sector; políticas de formalización de las relaciones laborales y mejoría en las condiciones de trabajo, deben ir a la par.



LAS DIFICULTADES EN EL FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO

Una de las necesidades más apremiantes del sector productivo nacional en los países latinoamericanos es el financiamiento. Pero su papel se hace aún más importante cuando es concebido al interior de una estrategia de desarrollo. Las fallas en el financiamiento pueden impedir o limitar, por ejemplo, las concentraciones empresariales en determinadas áreas geográficas con potencial productivo, pueden repercutir seriamente en los niveles de capacitación del recurso humano, en programas de reorganización de la producción, en la renovación de equipos y en la incorporación de innovaciones tecnológicas.

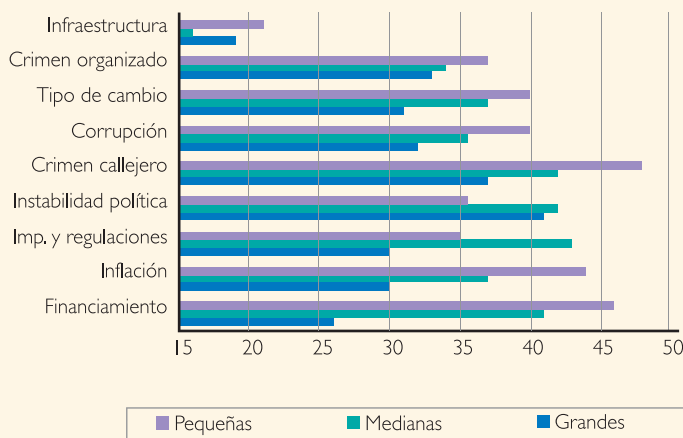
En ocasiones el financiamiento es inaccesible por ser oneroso para las empresas. En otras, el problema puede ser simplemente de acceso, quizá generado por problemas de costos de administración, supervisión y cobro de los préstamos (costos fijos) y/o por asimetrías de información. Otro problema de carácter más endémico es el que tiene que ver con el financiamiento a largo plazo.

El costo del crédito suele ser excesivo en los países de América Latina por varias razones. En primer lugar, existen factores ligados a la estructura de los mercados y a modos tradicionales de regulación de tasas de interés que han inducido a la banca a trabajar en un ambiente de ineficiencias y poco competitivo en precios. En segundo lugar, la elevada volatilidad macroeconómica repercute seriamente en la gestión de riesgos de los sistemas financieros con serios efectos sobre el costo del crédito. En tercer lugar, un ambiente institucional y regulatorio deficiente impone costos no explícitos sobre los operadores financieros. Estos problemas requieren, desde luego (y dependiendo del contexto), de una política financiera global que atienda en cada nivel los respectivos factores microeconómicos, macroeconómicos e institucionales.

Lo que parece inocultable es que el problema del acceso al financiamiento ha venido afectando esencialmente a las pequeñas y medianas empresas. Así lo muestran los resultados de un estudio de encuestas llevado a cabo durante 1999 y 2000 por el Banco Mundial, donde se señalan que en América Latina y el Caribe más del 45% de las pequeñas empresas (empresas de hasta 50 empleados) y del 40% de las medianas empresas (entre 50 y 500 empleados) identifican el acceso a financiamiento como el principal obstáculo en su desarrollo (BID, 2004), incluso por encima de la inflación, los impuestos, las regulaciones y la inestabilidad política (ver gráfico 12).



GRÁFICO 12.
PRINCIPALES OBSTÁCULOS AL DESARROLLO SEGÚN EMPRESAS
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1999-2000 (PORCENTAJE)



Fuente:
 BID 2004.

En general, el tamaño influye en la disponibilidad y en el costo del crédito para las empresas debido a que los costos fijos de administrar los préstamos para los bancos (los cuales se relacionan con la evaluación, supervisión, y cobro) repercuten con mayor intensidad sobre aquellas empresas de menor tamaño; pero también porque los problemas derivados de las asimetrías en la información entre prestatarios y acreedores (selección adversa y riesgo moral) afectan con mayor intensidad a las PYMES, dada su menor escala y mayores dificultades para proveer información sobre su capacidad de repago.

En gran parte de los países de América Latina se ha pretendido cubrir estas falencias en crédito y recursos con organizaciones de fomento que compiten con los bancos privados en el negocio de la banca detallista. El problema es que este tipo de instituciones públicas sometidas a la presión de la competencia terminan repitiendo el patrón de conducta y, por tanto, la estructura de cartera de cualquier agente financiero privado. En teoría, pareciera más provechoso promover fondos o instituciones de segundo piso que puedan dirigir líneas de crédito específicas cuyos costos de fondeo



para la banca privada compensara los costos fijos de evaluación, supervisión y cobro que acarrearán las pequeñas y medianas empresas, así como los riesgos de información asimétrica. De igual manera, los sistemas de garantías pueden jugar un papel relevante para el estímulo del crédito dirigido.

América Latina enfrenta también el problema de ciclos de auge y depresión que han impedido que se desarrolle un clima de confianza y una base amplia de inversores en los mercados financieros y de capital de largo plazo. Por ejemplo, el crédito a largo plazo por parte del sector privado es prácticamente inexistente en la región. El problema es mucho más agudo una vez más en las PYMES. Una encuesta realizada a fines de 2004 por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN) encuentra que el crédito hacia las PYMES en la región se concentra en operaciones de corto plazo destinadas, básicamente, a financiar capital de trabajo. Esta situación, desde luego, inhibe las posibilidades de renovación del stock de capital y de inversiones en áreas de innovación y desarrollo.⁸

Los bancos estatales detallistas deberían ser más activos justamente en estos segmentos que carecen o reciben insuficiente financiamiento de largo plazo por parte de acreedores privados. Por ejemplo, el crédito de largo plazo podría ser muy útil en segmentos donde es importante la actividad de investigación y desarrollo, donde se requieren activos intangibles o donde se hace uso intensivo del capital con largos períodos de gestación y lentos retornos.

Sagasti (1979), por ejemplo, sugiere suministrar financiamiento para un amplio rango de actividades científicas y tecnológicas, y no solo para investigación y desarrollo, como se hizo tradicionalmente. Él identifica numerosos áreas, además de la investigación y desarrollo, que son sensibles al financiamiento público: programas de formación científica y tecnológica, programas de adaptación de tecnología, programas de búsqueda de tecnologías por importar, desagregación del paquete tecnológico, proyectos de consulta e ingeniería, capital de riesgo para estimular la innovación, cadenas de información científica y tecnológica, control y pauta de la calidad, registros de acuerdos de licencias y patentes, entre otras. Así mismo, los bancos de desarrollo son la herramienta para ofrecer financiamiento de capital a largo plazo para proyectos que generarían externalidades positivas. Un aliento adicional al financiamiento de largo plazo puede ser factible si el problema de la volatilidad macroeconómica es mitigado.

8 FELABAN-FOMIN (2005).

CONCLUSIONES

Tras una fase expansiva de crecimiento económico liderado por las exportaciones, la región latinoamericana se enfrenta al decisivo reto de cómo internalizar los beneficios del crecimiento. Parte del problema es que la actual expansión dista mucho de ser el resultado de una estrategia dirigida de desarrollo, y responde más bien al viejo modo de inserción internacional de los países latinoamericanos así como a nuevos patrones migratorios extrarregionales. Consecuentemente, el comercio de manufacturas sigue rezagado en muchos países en tanto que, en otros, se ha avanzado poco en el desarrollo de cadenas de valor y en la incorporación de innovaciones y progreso tecnológico en la producción.

Una visión estratégica debe poner en relieve el desarrollo o transformación de las actividades productivas nacionales con el objeto de aprovechar los sectores dinámicos de comercio, generar mayor valor y conocimiento en la producción e incidir favorablemente en la absorción del empleo y la sostenibilidad de crecimiento interno. Pero para ello se requiere la convocatoria de un conjunto de políticas y estímulos que actúen bajo un marco integrado. En esencia, hemos subrayado la necesidad de avanzar hacia una agenda que promueva una reorientación del comercio, que vislumbre políticas macroeconómicas e industriales alineadas con el objetivo de incrementar la productividad, y que promueva incentivos microeconómicos y reformas institucionales que permitan la extensión del tejido productivo.

La reorientación del comercio como un mecanismo para lograr más acceso a los mercados externos es importante en la medida en que permite diversificar la cesta productiva, cosechar eficiencias que provienen de las economías de escala y promover el comercio intraindustrial complementario. La reorientación comercial es mucho más provechosa si se desarrolla en el marco del comercio intrarregional, pues es este, a todas luces (como deja ver la evidencia empírica), el que mejor promueve las exportaciones de alto valor agregado. Dentro de las políticas de promoción del comercio intrarregional, aquellas de “trato especial y diferenciado” pueden ser muy útiles para expandir el comercio en un contexto de asimetrías entre países.

Hemos recalcado el papel muy decisivo que pueden jugar las políticas macroeconómicas en el objetivo de posicionar competitivamente productos y actividades que no sean necesariamente de origen primario. En general, los países de la región deben preocuparse mucho más por no permitir pasivamente el desmejoramiento



to de las paridades cambiarias reales, pues éstas suelen ser más importantes en la determinación de la competitividad de la manufactura y los servicios. El contexto prevaleciente de baja inflación y regímenes cambiarios más flexibles es favorable en este sentido, no así el alto grado de inestabilidad que exhiben los movimientos de capital.

Desde nuestra perspectiva, un manejo correcto del tipo de cambio es, así mismo, más útil que el ajuste de salarios reales y del empleo como fuente de abaratamientos de costos para mantener la competitividad, pero es aún más importante y urgente comenzar a consolidar aquellas ganancias de productividad que están ligadas al progreso técnico que se incorpora con el rejuvenecimiento del stock de capital. Por ello hemos enfatizado en la necesidad de elevar significativamente la tasa de inversión en la región apelando a un buen manejo de la macroeconomía. Es factible ganar mucho más terreno en la minimización de las fluctuaciones económicas para así fraguar niveles atractivos de rentabilidad ajustada por riesgo y promover mayores niveles de inversión.

La elevación de la tasa de inversión debería, así mismo, ser la expresión dominante de la aparición de nuevas unidades productivas, especialmente de PYMES. El enorme potencial para el emprendimiento que existe en la región, y que es reportado por diferentes estudios internacionales, debe ser canalizado, y para ello es propicio avanzar en la minimización del clima de adversidad institucional que a veces impide la renovación de la trama empresarial. Así mismo, la política pública no debe perder de vista numerosas acciones que pueden promover o consolidar *clusters* y cadenas productivas, pues es allí donde las PYMES suelen desplegar mejoras de productividad.

Toda estrategia focalizada en el mejoramiento de la productividad debe tomar en cuenta el fortalecimiento del potencial de aprendizaje individual y social con miras a crear capacidades para la innovación y difusión tecnológica. Por ello no solo la incorporación de nuevas tecnologías es importante, sino además los procesos de adaptación y mejoramiento, que son, en definitiva, los que más estrechamente vinculados están al desarrollo de las capacidades tecnológicas. En la práctica, y desde la esfera de la política pública, esto significa avanzar en acciones para que el sistema de ciencia y tecnología, tradicionalmente impulsado por la oferta, se convierta en una red interactiva que se fundamente en mecanismos de

coordinación y cooperación entre la producción, los centros de investigación y los entes de financiamiento.

Desde luego, el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas se encuentra estrechamente ligado al desarrollo de las capacidades del recurso humano. En general, y en lo que toca al papel del recurso humano en una agenda de desarrollo productivo para la región, hemos subrayado la necesidad de que la política pública se oriente a la solución de tres agudos escollos: la baja cobertura, la escasa pertinencia y la heterogeneidad de la oferta educativa. No solo es preciso consolidar un recurso humano más calificado, sino además más flexible funcionalmente. Por otra parte, un recurso humano más calificado solo puede integrarse al aparato productivo si paralelamente se dan procesos dinámicos de innovación y mayores dosis de inversión con capacidad de absorción del recurso. Es aquí donde se ve claramente que la estrategia de desarrollo productivo debe ser integral.

Políticas para superar los obstáculos al financiamiento también son pertinentes. El estímulo a la competencia en el sector financiero, un manejo macroeconómico que minimice la volatilidad y el riesgo sistémico y una mejor supervisión y regulación prudencial ayudarían ostensiblemente a reducir el costo del financiamiento. Hace falta adicionalmente mayor promoción de financiamiento a largo plazo y líneas de crédito hacia las PYMES y hacia actividades y procesos que, sin ser las tradicionales, ayudan a cimentar la estrategia de desarrollo productivo. Fondos o instituciones de segundo piso con costos de fondeo para la banca detallista que compense los costos fijos de evaluación, supervisión y cobro que acarrearán las pequeñas y medianas empresas, así como los riesgos de información asimétrica, son deseables, tanto como los fondos especiales para el financiamiento de programas de adaptación de tecnología, de búsqueda de tecnologías por importar, de proyectos de consulta e ingeniería, de capital de riesgo para estimular la innovación, para cadenas de información científica y tecnológica, etc... A la par, la institucionalidad pública debe cumplir su papel de supervisión, con el objeto de que se logren los objetivos de estos programas.



REFERENCIAS

- BID (2004), *Desencadenar el crédito. Cómo ampliar y estabilizar la banca*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 20577.
- CAF (2006), *Camino a la transformación productiva en América Latina*, Caracas, Corporación Andina de Fomento.
- CEPAL, Secretaría Ejecutiva (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas*, Santiago, CEPAL.
- Cardoso, E. (1993), "Private Investment in Latin America", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 41, No. 4, pp. 833-848.
- Cole, H., L. Ohanian, A. Riascos y J. Schmitz (2005), "Latin America in the Rearview Mirror", en *Journal of Monetary Economics*, vol. 52, pp. 69-107.
- Felaban-Fomin (2005), "Estudio sobre la predisposición de entidades financieras de Latinoamérica y el Caribe para la financiación de las pequeñas y medianas empresas", Colombia.
- Freeman, C. (1987), *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*, London, Printer Publishers.
- Gala, P. (2007), "Dois Padrões de Política Cambial: América Latina e Sudeste Asiático", en *Economia e Sociedade*, vol. 16, No. 1, pp. 65-91.
- Harding, R., y N. Bosma (2007), "Global Entrepreneurship Monitor 2006 Global. Summary Results", London, London Business School, Regent's Park, NW 4SA.
- Katz, J. (2000), "Structural Change and Labor Productivity Growth in Latin American Manufacturing Industries", en *World Development*, vol. 8, No. 9.
- Machinea, J. L., y D. Titelman (2007), "¿Un crecimiento menos volátil? El papel de las instituciones", en *Revista de la CEPAL*, No. 91.
- Moguillansky, G. (1996), "The Macroeconomic Context and Investment: Latin America since 1980", en *ECLAC Review*, No. 58.
- Moguillansky, G., y R. Bielschowsky (2000), *Inversión y reformas económicas en América Latina*, Santiago, Fondo de

Cultura Económica-CEPAL.

- OIT (2003), "Políticas de Empleo en Chile y América Latina", Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.
- Pérez, C. (2001), "El cambio tecnológico y las oportunidades de desarrollo como blanco móvil", en Revista de la CEPAL, No. 75.
- Pietrobelli, C., y R. Rabeloti (2005), "Mejora de la competitividad en clusters y cadenas productivas en América Latina. División de micro, pequeña y mediana empresa, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Reyes, L. (2006), "Competitividad en América Latina. Retos para las empresas en economías emergentes", mimeo, INCAE Business School.
- Sagasti, F. (1979), "Financiamiento del desarrollo de la ciencia y la tecnología en el Tercer Mundo", en Nueva Sociedad, No. 42.
- Stallings, B., y W. Peres (2000), Growth, Employment and Equity: The Impact of Economic Reforms in Latin America and the Caribbean, Washington D.C., Brooking Institution Press.
- Stiglitz, J., y A. Charlton (2005), Comercio Justo para Todos, Madrid, Editorial Taurus.
- Scotiabank, 2007.
- ESCWA, 2004.

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.

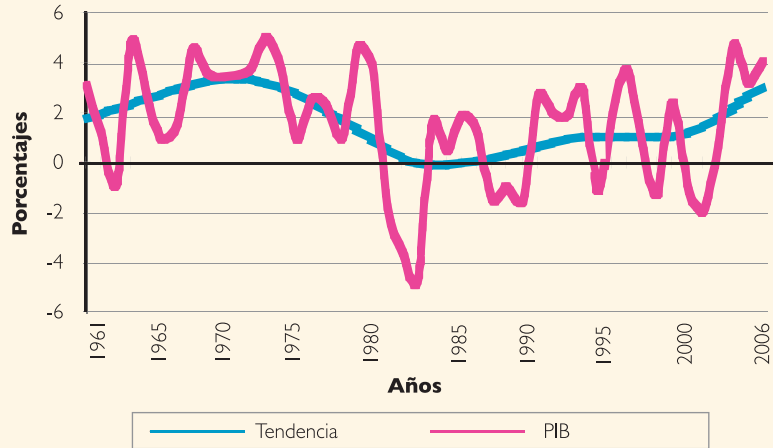
La recuperación durante la década de los noventa (gráfico 1), asociada a la puesta en marcha de las políticas económicas del llamado Consenso de Washington en casi toda la región, fue moderada y no produjo las mismas tasas de crecimiento del modelo de desarrollo de la década de los sesenta y setenta. 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.



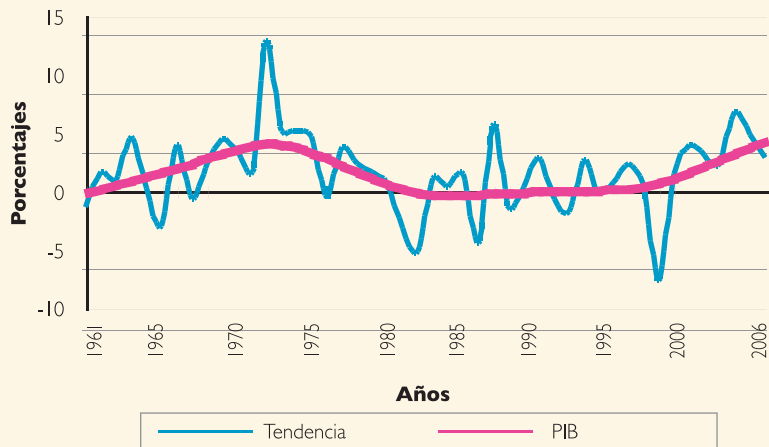
GRÁFICO 1.
AMÉRICA LATINA. TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA
REGIONAL ACTUAL Y DE SU TENDENCIA, 1961-2006



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.

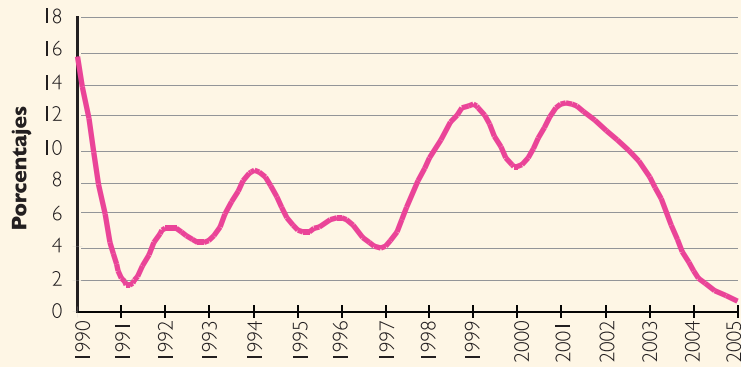
Sin embargo, esto no debe ser visto como la medida más evidente de la contracción fiscal. Como es sabido, el resultado fiscal nominal es parcialmente endógeno, y responde a las condiciones económicas. En parte, por lo tanto, los malos resultados fiscales del final de los años noventa estaban relacionados 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).



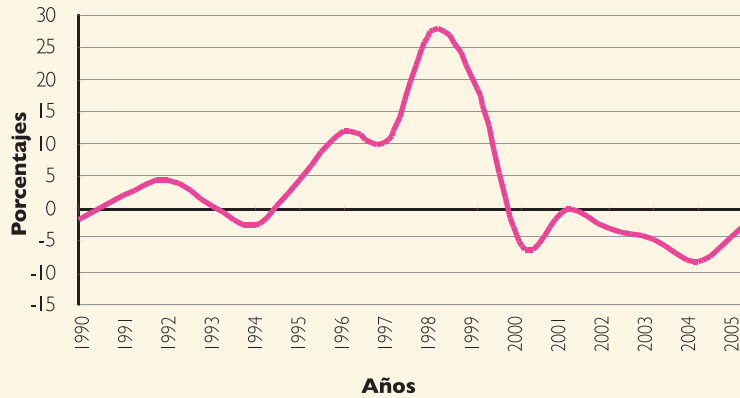
GRÁFICO 3.
POSTURA FISCAL DE AMÉRICA LATINA. 1990-2005
(DESVIACIONES PORCENTUALES EN RELACIÓN AL PIB REGIONAL)



Fuente:
Banco Mundial
(2008).



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

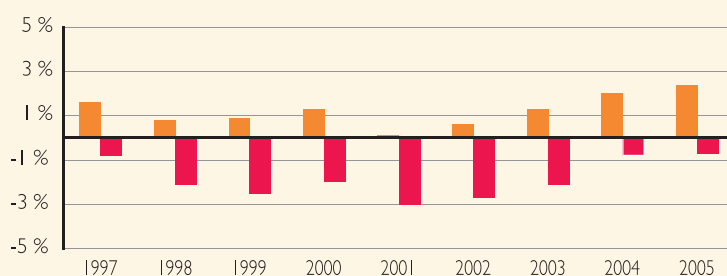


Fuente:
Banco Mundial
(2008).

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



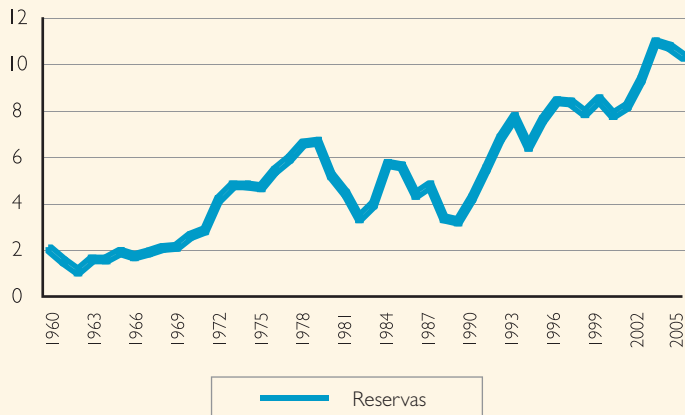
4 Algunos autores (por ejemplo, Dooley, Folkerts-Landau y Garber, 2003) argumentan que el sistema financiero internacional se encuentra en una especie de Nuevo Bretton Woods, con cambio manejado y relativamente devaluado, controles de capital y crecimiento basado en las exportaciones en la periferia. 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

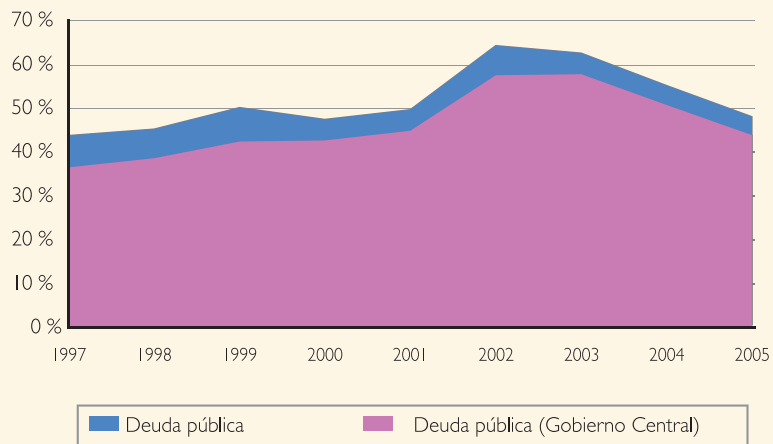
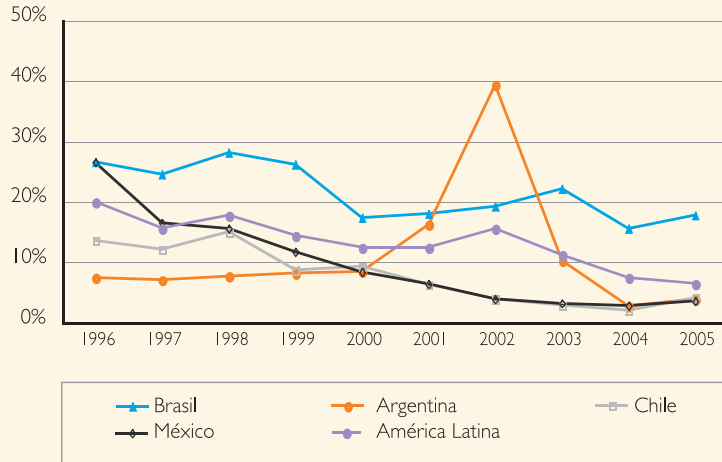




GRÁFICO 8.
TASAS DE INTERÉS NOMINAL

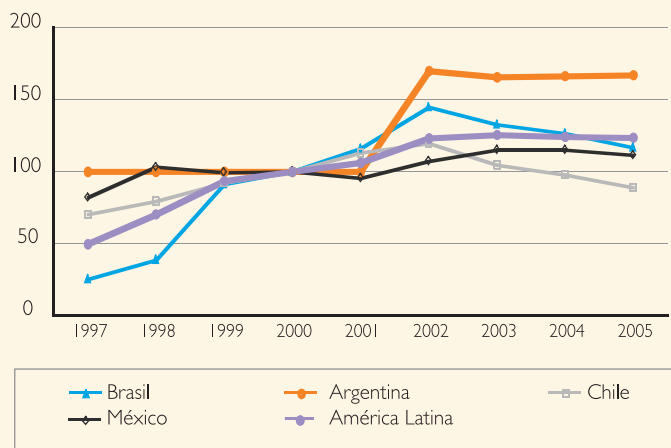


Fuente:
CEPAL.

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.

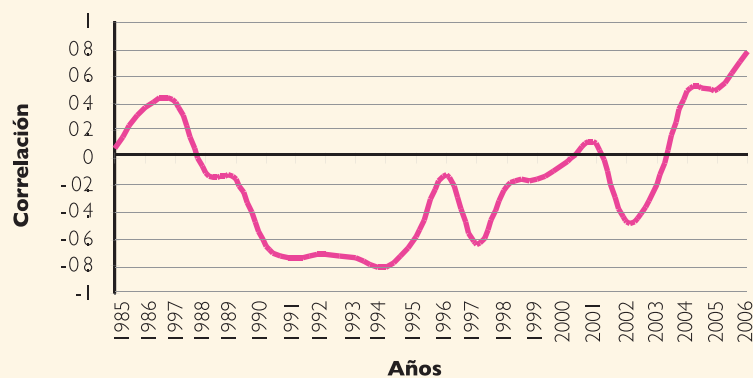
EL PATRÓN DE CRECIMIENTO ACTUAL: CARACTERÍSTICAS Y LIMITANTES

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).

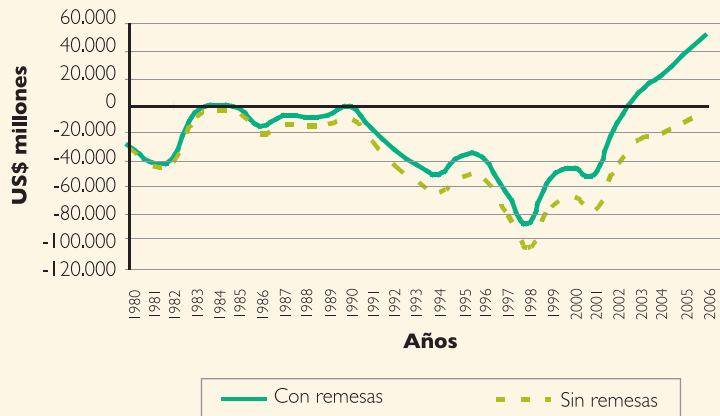


Este fenómeno es particularmente relevante en los países con un sector agrícola, minero y energético importante, tal como gran parte de los países de América del Sur, México y Venezuela. Cabe destacar, además, que todos los países que se han beneficiado del auge de los términos de intercambio son, a 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.



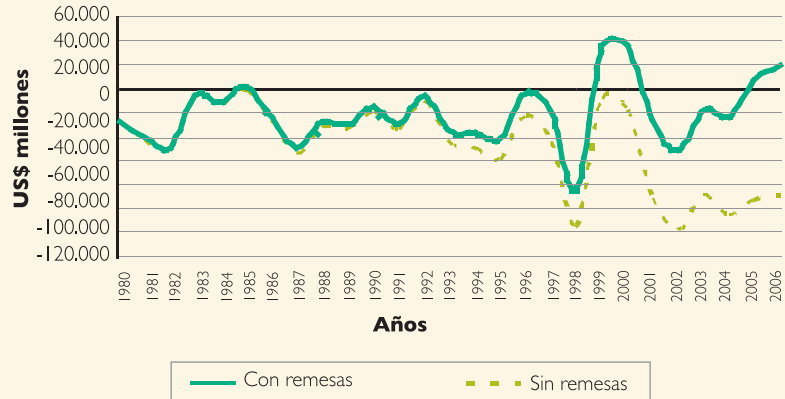
GRÁFICO 11.
AMÉRICA LATINA. CUENTA CORRIENTE AJUSTADA POR
FLUJOS DE TRANSFERENCIAS UNILATERALES, 1980-2006.
EN MILLONES DE DÓLARES



Fuente:
CEPAL.



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

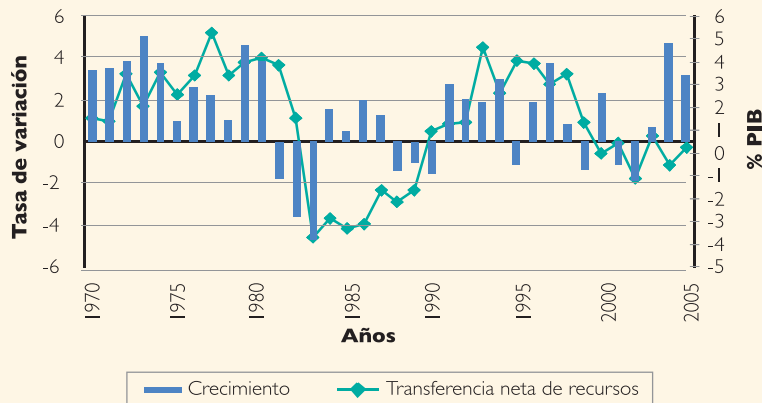


Fuente:
 CEPAL.

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.

Artículo 6

ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO PARA EL ECUADOR*

Jeffrey Sachs**

PRELIMINARES

El Ecuador es un país con un ingreso mediano. Aunque no está entre los países más pobres del mundo sí tiene mucha pobreza. La incidencia de la extrema pobreza es del alrededor del 10% y tiene un 35% de su población en pobreza moderada, lo cual es un porcentaje muy alto. Por otro lado, Ecuador no ha tenido un buen desempeño económico en las últimas décadas, al contrario, ha tenido mucha inestabilidad política y en general un crecimiento económico muy lento.

Como sus países vecinos, Ecuador se ha caracterizado por un alto grado de inequidad. La inequidad en el país tiene muchas expresiones. A nivel regional, existe inequidad entre Costa y Sierra, también existe inequidad por grupos étnicos, generada tanto a nivel histórico como en el actual acceso a los servicios sociales. Utilizando al ingreso como medida de bienestar se encuentra que el ingreso del 10% de la población más rica es 44 veces mayor al ingreso del 10% más pobre. Esta diferencia es una de las más altas en el mundo, los únicos países con una diferencia similar son: Panamá, Colombia, el Salvador, Brasil, Venezuela, Paraguay, y Bolivia. Esto demuestra que los altos niveles de inequidad representan un fenómeno común en toda la región.

Uno de los elementos claves del país es que su economía por mucho tiempo se ha basado en recursos naturales: agricultura, minería e hidrocarburos, en lugar de servicios y manufactura, a pesar de tener un gran potencial para desarrollarse en muchos

* Videoconferencia dictada en FLACSO, el 12 de diciembre de 2004.

** Director del Instituto de la Tierra y profesor Quetelet de Desarrollo Sostenible de la Universidad de Columbia.



tipos de servicio como el turismo y también en muchos tipos de manufactura. Lo anterior hace que el Ecuador, en lo que respecta a su exportación internacional, se mantiene tremendamente como productor de material prima. Este tipo de modelo ha mantenido retrasado el desarrollo del Ecuador al largo plazo, debido a que ha enfocado su competitividad únicamente en pocas actividades, como el petróleo y otros productos agrícolas, en lugar de convertirse en una economía con mayor diversificación. Esto ha retrasado al Ecuador en relación al resto del mundo; tiene alrededor de un tercio de su población que depende en agricultura, lo cual lo hace muy vulnerable a cambios climáticos y degradación ambiental.

Sobre la base de estas consideraciones preliminares, en lo que sigue se presentan algunos elementos que deberían formar parte de una estrategia de desarrollo para el Ecuador:

ELEMENTOS DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO PARA EL ECUADOR

Un punto de partida elemental para el desarrollo exitoso de cualquier país es tener un buen balance entre la inversión privada y la inversión pública. El arte del desarrollo económico es tener una clara comprensión de los siguientes aspectos; primero, dónde trazar la línea divisoria entre el sector privado y sector público; segundo, como manejar las inversiones del sector público adecuadamente; y, tercero, como consolidar el desarrollo del sector privado.

En general, el así llamado “consenso de Washington”, ha realizado un trabajo incompleto en establecer los parámetros de desarrollo, ya que ha tenido demasiada orientación hacia el mercado y no hacia la inversión pública. Esto no ha permitido enfocar el rol que la inversión pública podría jugar para alivianar la inequidad, las disparidades regionales, así como para proveer a la sociedad con productos públicos básicos.

De una manera general, se identifican cinco áreas en las que debe existir una fuerte presencia del gobierno y la inversión pública:

I.- Infraestructura. Esto es particularmente importante para el Ecuador dado que se trata de un país mega-diverso, con áreas tan diferentes como la Costa y la Sierra, con una geografía impresionante que dificulta mucho la provisión de transporte, telecomunicaciones y electricidad para todo el país. Esto es sin duda muy significativo como punto de partida.

- 2.- Salud.** La situación de salud pública en este país es mejor que en bastantes países de la región, tiene una esperanza de vida de alrededor de 75 años, una mortalidad infantil de 25 por cada mil. Todo ello es positivo para un país de ingresos medianos, pero subsisten áreas en donde el rezago es muy grande: existe un porcentaje alto de mortalidad materna reflejada en muchos sectores de la población. Por otro lado, la inequidad también se hace presente en este aspecto; existen muchas mujeres pobres, indígenas que no tienen acceso a los servicios de salud. También existe mucha desnutrición e infecciones en los niños, quienes no reciben una dieta balanceada.
- 3.- Educación.** La situación educativa en el Ecuador presenta un cuadro confuso. Por un lado existe un nivel de alfabetización casi universal. La tasa de matrícula primaria llega a más del 90% de la población infantil. Sin embargo, solo el 50% de los estudiantes que terminan la primaria ingresan al colegio. Esta alta proporción de estudiantes que no continúa con los estudios secundarios representa un factor de mucho riesgo para el Ecuador. En términos de presupuesto, lo destinado a educación es extremadamente bajo. Solo un 2% del PIB se destina a educación. Un país como Ecuador debería destinar por lo menos un 5 o 6 % de su PIB en educación. En salud pública pasa algo similar; apenas el 2,5% del PIB se dedica a salud, cuando se debería dedicar por lo menos un 4%.
- 4.- Agricultura.** Especialmente me refiero a la agricultura de producción de pequeña escala, trabajadas por comunidades pequeñas. En Ecuador aproximadamente un tercio de la población vive y depende del sector agrícola. Me imagino que debe existir una concentración alta de pobreza en este grupo de personas, quienes requieren de ayuda para poder diversificar su producción y actualizar su tecnología para poder conectarse de mejor manera con los mercados locales e internacionales.
- 5.- Servicios urbanos y manufactura.** Especialmente es importante invertir en infraestructura urbana, así como en infraestructura para la manufactura. Se trata de crear un sector líder que proporcione crecimiento competitivo a nivel internacional en esta industria.



Todo este análisis está a un nivel muy general, pero cuando observo los datos, veo que existe una consistente des-inversión de el sector público en estas áreas, existe poca inversión en el sector de salud, en educación e infraestructura, en especial en las áreas más pobres y remotas. Existe poco apoyo para los pequeños agricultores y poca diversificación de la economía hacia el turismo, servicios urbanos y manufactura urbana.

Los datos muestran que, comparado con el periodo del boom del petróleo, existe bajo gasto en estas áreas claves. El dinero debe ser distribuido más eficazmente a los sectores con más alta prioridad, ya sea para mejorar la nutrición de los niños, los servicios de salud, maternidad, infraestructura, o para que las comunidades mejoren su producción agrícola.

Tengo pocos datos y me gustaría tener más información respecto a los montos altos registrados para el servicio de la deuda. Se tiene que alrededor del 10% del presupuesto va para pagar los intereses de la deuda. Revisé varias negociaciones de la deuda del Ecuador y veo que han sido inadecuadas. Asumo que también existe un alto nivel de deuda interna que conspira contra la posibilidad de priorizar el gasto público a otros sectores de mayor prioridad.

En resumen, un elemento fundamental de una estrategia de desarrollo es dirigir la inversión pública hacia las áreas básicas, para lograr las metas de desarrollo del milenio. Claramente se ve que las áreas que necesitan inversión son: salud, educación, y las áreas remotas geográficamente que actualmente recibe poca atención.

Artículo 7

HACIA UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO PARA ECUADOR

Juan Ponce Jarrín* y Leonardo Vera**

INTRODUCCIÓN

Este trabajo ofrece algunas reflexiones sobre lo que se podrían considerar como los elementos centrales de una nueva estrategia de desarrollo para Ecuador. El documento consta de dos partes. En la primera parte se esbozan los límites del actual modelo de desarrollo del Ecuador, dejando claro la necesidad de transitar hacia un renovando proceso de transformación del modelo productivo. La segunda parte presenta los fundamentos conceptuales así como los lineamientos de lo que podría ser la nueva estrategia nacional de desarrollo. Conviene recalcar que el ámbito es esencialmente global para la economía ecuatoriana y no sectorial o regional.

SOBRE LOS LÍMITES DEL ACTUAL MODELO DE DESARROLLO ECUATORIANO Y LA NECESIDAD DE CAMBIO

La economía ecuatoriana, al igual que la gran mayoría de las economías latinoamericanas, atraviesa una coyuntura económica internacional relativamente favorable como consecuencia del alza en los precios de los productos primarios. No obstante, frente a estos cambios no dirigidos del contexto global, la economía corre el riesgo de seguir profundizando un patrón de especialización basado en el modelo primario-exportador. Este tipo de patrón de especialización tropieza con al menos dos grandes problemas: por una parte, no constituye una fuente de ganancias de productividad para la economía y por lo tanto compromete el crecimiento de largo plazo, por otra, no es generador de empleos por su escaso



arrastre sobre la economía interna. La economía ecuatoriana con índices de bajo crecimiento en los últimos años, claramente no está generando empleos de buena calidad suficientes para atender el crecimiento demográfico. La significativa exportación de fuerza de trabajo hacia el exterior que se verifica en las últimas décadas constituye, si se quiere, una prueba contundente de la falta de dinamismo de la economía para generar empleo. Paradójicamente, un volumen importante de las transferencias recibidas por concepto de remesas, se van al consumo y se filtran finalmente hacia las importaciones generando empleo en el resto del mundo.

Una descomposición del crecimiento económico ecuatoriano, para analizar sus principales determinantes por el lado de la demanda (ver recuadro I para explicación metodológica) nos permite entender cuál ha sido la estrategia de desarrollo emprendida en las últimas décadas. Así, durante los setenta el eje de acumulación de la economía ecuatoriana se centró en la demanda doméstica. Durante el período de "estabilización de la economía", en la década de los 1980s, el eje de acumulación cambió gradualmente hacia la sustitución de las importaciones debido a la implementación de restricciones a las importaciones como medida para superar la escasez de divisas. También es importante en este período el incremento de las exportaciones.

Período	Cambio PIB	Demanda doméstica	Sustitución de importaciones	Exportaciones
1970-1981	100%	100,6%	-19,2%	18,6%
1982-1989	100%	-2,2%	59,1%	43,1%
1990-1999	100%	1,8%	2,8%	95,3%
2000-2007	100%	107,7%	-39,4%	31,7%

En la fase de liberalización y ajuste estructural, llevada a cabo durante los 1990s, el eje se basa en la expansión de las exportaciones, con un casi nulo papel de la demanda doméstica. Por último, durante el último período el eje nuevamente se vuelve a centrar en la expansión de la demanda interna, aunque con una presencia importante de las exportaciones. Adicionalmente, en este

período se observa un proceso de merma masiva de la sustitución de importaciones lo que daría cuenta de los severos daños a la producción nacional causados en la década de los años noventa.

RECUADRO 1.

DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO POR SECTORES

Se sigue la misma metodología utilizada por Vos y León (2003). Dicha metodología, conocida como metodología de descomposición de Chenery (1979) consiste en desagregar el crecimiento en cada sector de acuerdo a su empuje por el lado de la demanda interna, el efecto sustitución de importaciones y el efecto crecimiento de la demanda de exportaciones. Para este propósito se estima la siguiente ecuación:

$$(X_t - X_{t-i}) = \alpha_{t-i}(D_t - D_{t-i}) + (\alpha_t - \alpha_{t-i})S_t + \alpha_{t-i}(E_t - E_{t-i})$$

donde:

X = PIB

D = demanda doméstica ($= X + M - E$);

S = oferta total ($= X + M$)

E = total exportaciones de bienes y servicios (*job*)

M = total importaciones de bienes y servicios (*cif*)

α_t = PIB como proporción de la oferta total (X/S)

t = final período

$t-i$ = inicio período

En cuanto a la magnitud del crecimiento, durante las últimas dos décadas el Ecuador presenta un crecimiento del ingreso per-cápita prácticamente nulo, con una ligera recuperación durante el último período.

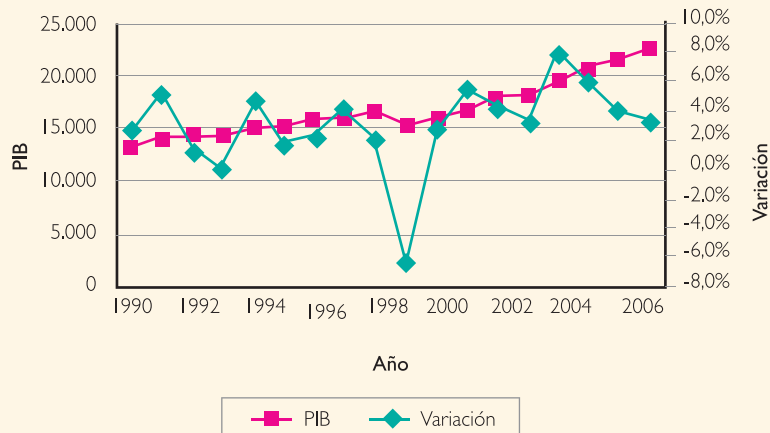
Además de este magro desempeño macro-económico, se observa un alto nivel de volatilidad en la economía ecuatoriana: se tiene ciclos recesivos cortos de dos o tres años de crecimiento casi nulo o negativo, seguidos por recuperaciones de un año o dos hasta desembocar en la crisis de 1999. Después de la crisis se tiene una importante recuperación con tasas de crecimiento superiores a las de la década de los 1990s. Sin embargo, el patrón de crecimen-



to de la economía ecuatoriana, al igual que el del resto de América Latina, se basa en condiciones externas favorables producidas especialmente por el incremento de los precios de las materias primas a nivel internacional (y con ello una considerable mejora en los términos de intercambio), y las remesas de los migrantes.



GRÁFICO 1.
PIB REAL (MILLONES DE DÓLARES DEL 2000)
Y TASA DE VARIACIÓN ANUAL.

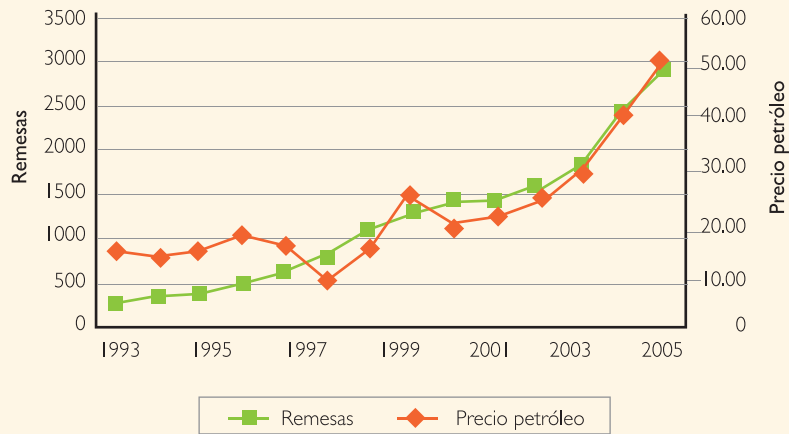


Fuente:
Banco Central del
Ecuador.

En el gráfico 2 se puede ver la evolución del precio del petróleo y del monto de las remesas para el caso ecuatoriano. Desde esta perspectiva, el actual modelo de desarrollo ecuatoriano es, como hemos indicado, una reformulación y profundización del modelo primario exportador con la variante de que hoy no solo que se exporta materias primas, sino que también se exporta fuerza de trabajo. Es por eso que el patrón de crecimiento dista mucho de ser el resultado de una estrategia dirigida de desarrollo y responde más bien al viejo modo de inserción internacional, la falta de generación de empleos productivos y a nuevos patrones migratorios extra-regionales.



GRÁFICO 2.
PRECIO DEL PETRÓLEO (DÓLARES) Y MONTO
DE REMESAS (MILLONES DE DÓLARES)



Fuente:
 Banco Central del
 Ecuador.

Otro elemento preocupante del actual modelo de desarrollo es su alta vulnerabilidad externa. La apertura de la economía ecuatoriana y la dolarización aumentaron el nivel de vulnerabilidad ante choques externos, pues se han perdido los amortiguadores cambiarios y se ha renunciado a la independencia monetaria (Vos y León, 2003).

Tampoco han faltado los choques macro-financieros internos. Un ataque cambiario y una crisis financiera emergieron en 1999 cuando la moneda doméstica no pudo ser defendida por más tiempo. El cambio hacia un régimen de tipo de cambio flexible y el aumento en las tasas de interés no evitaron la crisis, sino que más bien aceleraron el colapso financiero, como lo reveló el descalce de divisas en los bancos y la gran participación de malas deudas en el sistema financiero. El ingreso per cápita cayó en 9% en un año y la pobreza creció sustancialmente inmediatamente después de la crisis

A lo anterior se suma otro componente que es la vulnerabilidad ante choques naturales. El Ecuador es un país de alto riesgo en relación a fenómenos naturales como erupciones volcánicas e inundaciones.

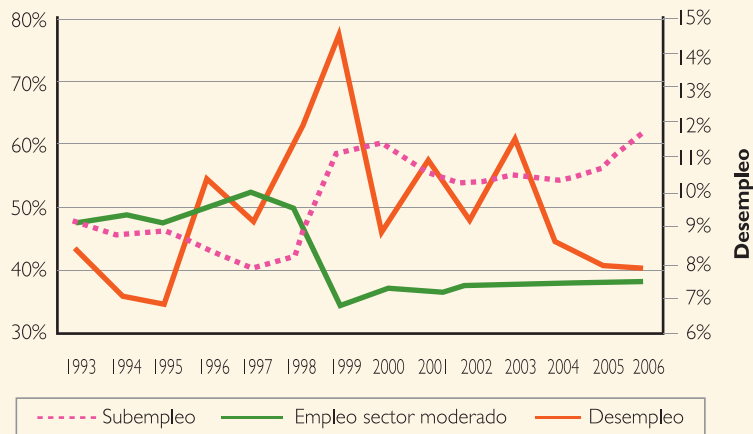


Además de presentar un crecimiento económico bajo y volátil y una elevada vulnerabilidad a los choques, el crecimiento del subempleo, en un período en el cual las tasas de crecimiento del PIB ha mejorado relativamente, pone en evidencia que el patrón de especialización basado en la exportación de materias primas y mano de obra, se caracteriza por una escasa generación de empleo con efectos en la pobreza y desigualdad (ver gráfico 3).



GRÁFICO 3.
DESEMPLEO, SUBEMPLEO Y OCUPADOS
EN EL SECTOR MODERNO

Fuente:
Encuestas de
empleo y
desempleo del
área urbana.
INEC.



Es muy sintomático que las reformas laborales de los años 1990s aumentaron los niveles de precariedad laboral en tres sentidos: generando una mayor inestabilidad laboral (empleos sin contrato, u ocasionales o estacionales); promoviendo inseguridad laboral (sin afiliación al seguro social) y perpetuando la insuficiencia laboral (en términos de salario mínimo). Además se introdujeron una serie de restricciones a la organización sindical. En especial las mujeres y los trabajadores rurales son los grupos sociales con más vulnerabilidad en términos laborales.

Debido a todo lo anterior, se observa una reducción del porcentaje de personas adecuadamente ocupadas en el sector moderno respecto del total de ocupados (este porcentaje cae de alrededor del 50% a inicios de los 1990s a alrededor del 40% en el 2006), así como un incremento de los niveles de subempleo (que pasa de alrededor del 49% en los 1990s a alrededor del 62% en el 2006). Lo anterior significa que la economía ecuatoriana no está generando la suficiente cantidad de empleos adecuados o de alta calidad de acuerdo al crecimiento de la Población Económicamente Activa.

Pero no solo que no se generan empleos adecuados, sino que tampoco se genera la suficiente cantidad de empleos, lo cual está estrechamente ligado a los ciclos económicos. Durante la crisis de 1999 el desempleo aumentó hasta llegar a tasas de alrededor del 14,5%, y de ahí en adelante hay una reducción estrechamente vinculada al ciclo económico.

En relación a la pobreza, las últimas estimaciones oficiales utilizan como base de datos a la serie de las Encuestas de Condiciones de Vida (1995, 1998, 1999 y 2006) y como medida del bienestar al consumo per cápita de los hogares. Los resultados (en el cuadro 2) indican, a nivel nacional, se un incremento de la pobreza en la segunda mitad de la década de los 1990s (del 39% en 1995 al 52% en 1999), para luego tener una reducción del porcentaje de pobres durante la primera mitad del 2000 (38% en el 2006).

CUADRO 2.	EVOLUCIÓN DE LA POBREZA DE CONSUMO			
ECV	1995	1998	1999	2006
Región				
Costa	36,07	46,44	52,85	33,75
Sierra	41,73	42,15	51,44	40,31
Amazonía	60,57	50,04	n.d.	59,74
Area				
Campo	63,00	66,75	75,05	61,54
Ciudad	23,02	28,72	36,39	24,88
Nacional	39,34	44,75	52,18	38,28

Fuente: SIISE-INEC con base en INEC, ECV. Varios años.



El incremento agudo de la pobreza en la segunda mitad de los 1990s obedece en gran medida a la combinación de choques de naturales (como el fenómeno del Niño de 1998) y otros de índole macroeconómica arraigado en la crisis financiera de 1999. En la primera mitad de la década del 2000 hay una reducción de la pobreza. Ligada a algunos factores tales como: la recuperación de la economía ecuatoriana luego de la crisis bancaria, el incremento en la inversión petrolera, la subida del precio internacional del petróleo, las remesas de los migrantes y una recuperación del salario real. Lo preocupante es que la reducción de la pobreza no esté asociada a transformaciones estructurales dirigidas a generar empleo y reducir la desigualdad, ni a la existencia de políticas sociales prioritarias y coherentes. Por el contrario, el comportamiento de la pobreza está muy vinculado a los ciclos macroeconómicos, y en especial, cuando se reduce, a la coyuntura externa favorable.

Un análisis econométrico intentando estimar los factores asociados con la pobreza en el período analizado, es revelador. El ejercicio partió conjugando todas las ECVs en una sola base de datos y se estimó un modelo Probit para analizar qué factores están asociados con la probabilidad de ser pobre. Lo novedoso de este enfoque es que, al estar todas las bases juntas en una sola, se pueden incluir variables dicotómicas (dummies) para cada año de levantamiento de la encuesta (1995, 1998, 1999 y 2006). Estas dummies permiten analizar como el contexto macroeconómico se asocia con la probabilidad de ser pobre, después de corregir por las demás variables micro-económicas incluidas en el modelo. En el cuadro 3 se presentan los resultados del modelo.

CUADRO 3.		MODELO PROBIT PARA POBREZA DE CONSUMO. ECV UNIDAS EN UNA SOLA BASE DE DATOS	
Var dep: pobreza		dF/dx	Error estándar
Dummy 1998		0,1526*	0,0003
Dummy 1999		0,2731*	0,0003
Dummy 2006		0,1434*	0,0003
Dummy sexo jefe (1=hombre)		-0,0087*	0,0002
Edad del jefe		0,0020*	0,0000
Edad del jefe al cuadrado		-0,00006*	0,0000
Hogar indígena (1= indígena)		0,1172*	0,0003
Años escolaridad del jefe del hh.		-0,0631*	0,0000
Número de miembros de 7 a 24 años en el hh		0,0018*	0,0005
Número de menores de 7 años en el hh		0,1691*	0,0001
Número de miembros de 24 a 69 años en el hh		0,0262*	0,0001
Número de mayores de 69 años en el hh		0,0365*	0,0002

*Significativo al 1%. Se reporta el cambio en la probabilidad de ser pobre ante un cambio marginal de las Xs. Errores estándares corregidos por heterocedasticidad. El modelo incluye además dummies provinciales.
Fuente: SIISE-INEC, con base en ECV 1995, 1998, 1999 y 2005-2006, INEC.

Con relación a las dummies por año se dejó como categoría de base al año 1995. La dummy para el año 1998 significa que en ese año había una mayor probabilidad de ser pobre (en 15%) que en el año 1995. Lo anterior se explicaría fundamentalmente por el fenómeno de El Niño (shock natural) como se mencionó anteriormente. La dummy para el año 1999 significa que en ese año también existía una mayor probabilidad de ser pobre (en 27%) que en el año 1995. Este resultado se explicaría por la grave crisis financiera de 1999 (shock macrofinanciero). Por último, la dummy para el año 2006 significa que, una vez que se corrige por las demás variables incluidas en el modelo, en la actualidad un hogar tiene mayor probabilidad de ser pobre (en 14%) que la que se tenía en el año 1995. Como se mencionó anteriormente estas dummies tratan de captar la asociación entre el contexto macroeconómico y la incidencia de la pobreza. Lo anterior significa que en el actual contexto macroeconómico hay mayor probabilidad de ser pobre que en el contexto previo a la crisis (1995). Es decir, el contexto macro, pese a la mejora dada por la favorable coyuntura internacional (los precios del petróleo, las remesas de los emi-



grantes y la devaluación del dólar), no logra equipararse con los niveles de pre-crisis en relación a su asociación con la probabilidad de ser pobre.

Las demás variables incluidas en el modelo tratan de capturar las variables micro-económicas y muestran que la edad del cabeza de hogar tiene una relación no lineal con la probabilidad de ser pobre. Al principio hay una asociación directa hasta cierto punto y luego la relación se vuelve inversa. El ser indígena se asocia con una mayor probabilidad de ser pobre en 12%. Cada año adicional de escolaridad del jefe del hogar se asocia con una reducción de la probabilidad de ser pobre en 6%. Por último, hogares más numerosos tienen mayor probabilidad de ser pobres.

Considerando la desigualdad, cabe notar que ésta también aumenta durante la década de los 1990s sin observar mejorías en lo que va del 2000. A nivel nacional el coeficiente de gini del consumo pasa de 0,42 a 0,46 entre 1995 y 2006. El incremento es mucho mayor en el sector rural, respecto al sector urbano. Ver cuadro 4.

CUADRO 4.	EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE DE GINI DEL CONSUMO				
	ECV	1995	1998	1999	2006
Nacional		0,42	0,44	0,45	0,46
Urbano		0,40	0,42	0,42	0,43
Rural		0,36	0,38	0,39	0,40

Fuente: ECVs, 1995, 1998, 1999 y 2006. INEC.

El diseño de una nueva estrategia de desarrollo es urgente para el país ya que éste comienza a transitar por una senda de crecimiento mucho más marcada por la redistribución del capital global y por el modo de inserción internacional, que por una agenda deliberada y dirigida de políticas destinadas a promover el desarrollo.

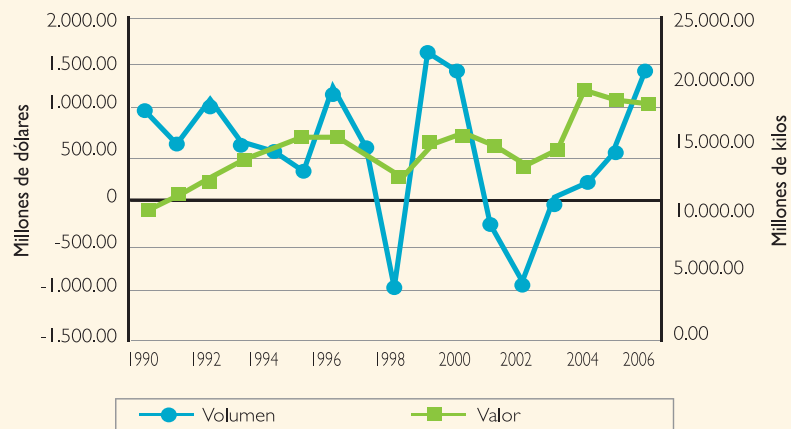
Lo anterior genera algunos motivos de preocupación. En primer lugar, el resurgimiento del modelo primario exportador y de exportación de manufacturas de ensamblaje, que constituye la base sobre la cual se rige el actual crecimiento liderado por exportaciones, está sujeto a procesos que requieren baja calificación del recurso, mínimas innovaciones, y ofrece escasas externalidades.

Sus efectos en la economía interna no se dan por la vía de la expansión de otras industrias o sectores conexos (lo que muestra las pocas potencialidades para integrarse al tejido productivo local) sino más bien se manifiesta esencialmente por el canal del ingreso y la expansión del consumo asociada a la bonanza exportadora. Además, las exportaciones ya no impulsan con fuerza el crecimiento económico. Por ejemplo, durante el periodo 1990-2005 es factible encontrar una correlación (más no una causalidad) entre el crecimiento promedio del PIB per capita y el de las exportaciones reales de los países de América Latina. Ecuador muestra cifras inferiores al promedio en ambos indicadores, lo cual sugiere que la dinámica exportadora no ha sido suficiente para generar crecimiento.

Lo que hace aún más limitado los efectos internos de la coyuntura actual de expansión en las exportaciones de bienes primarios es que está sostenida mucho más por el crecimiento de los precios internacionales que por el crecimiento del quantum exportado: la balanza comercial ecuatoriana es siempre positiva en términos monetarios, pero es deficitaria en muchos años cuando se analiza en cantidades. Ver gráfico 4.



GRÁFICO 4.
BALANZA COMERCIAL EN VOLUMEN Y EN VALOR



Fuente:
Banco Central del
Ecuador.



Por lo demás, la limitada competitividad de la oferta exportable ecuatoriana se ve reflejada en la elevada concentración de las exportaciones. El petróleo aún representa el 60% del total de exportaciones y la industria del banano y el camarón (otros dos rubros primarios) constituyen la alternativa cercana más visible.

Basar el desarrollo del país solo en la exportación de productos primarios no es una estrategia sostenible en el largo plazo, además de representar serios problemas para la sustentabilidad ambiental.

La actual situación de recuperación de la economía está además asociada a una inserción internacional de baja calidad y eleva la vulnerabilidad de las cuentas externas frente a los giros que pueda tomar el comercio mundial.

Los resultados del proceso de globalización para muchas economías parecieran responder a una agenda incompleta y sesgada, que ha otorgado mucho más énfasis a la liberalización de las fuerzas del mercado que a garantizar una distribución más equitativa de los frutos o un proceso acelerado de convergencia mundial. A lo interior, las economías latinoamericanas no han logrado generar empleo y reducir la inequidad, acentuando los procesos de exclusión social.

Desde esta perspectiva, y considerando el contexto, el país requiere de un patrón de desarrollo productivo que, reconociendo su heterogeneidad estructural, sea capaz de agregar valor y conocimiento a los bienes que produce, e incidir favorablemente en la absorción del empleo y la sostenibilidad y sustentabilidad del crecimiento interno. En el 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 (Pérez y Vernengo, 2008).

ELEMENTOS CENTRALES DE UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Lo primero que es necesario recalcar es que toda estrategia nacional de desarrollo debe aglutinarse alrededor de un objetivo preciso de largo plazo. Por lo anterior se entiende que las líneas de política en ámbitos particulares del quehacer de la política pública deben estar alineadas con el objetivo (o los objetivos) de la estrategia nacional de desarrollo. En el caso ecuatoriano este objetivo se perfila sobre la base de promover una transformación paulatina del sector productivo nacional. Más precisamente, el objeto pues de la estrategia debe sustentarse en la *promoción de un tipo o un estilo de crecimiento transformacional con arrastre pro-*

ductivo interno. Ese crecimiento puede o no estar orientado hacia fuera, pero debe estar signado por un cambio en la estructura del sector productivo y por la generación de empleos de calidad. La creación de empleos de buena calidad es un camino esencial para reducir la desigualdad y la pobreza. El objetivo de crecimiento transformacional con arrastre productivo se impone como alternativa de desarrollo y sugiere que la defensa de las estrategias como formuladas desde la perspectiva estructuralista y calificadas por Sunkel (1991) como "desarrollo desde adentro" (en lugar de hacia adentro). El desarrollo desde adentro se basa en la promoción del cambio del sistema productivo haciendo uso de las capacidades internas y potenciándolas. Sin embargo, la globalización ha creado un ambiente en el cual se presume que hay menos espacio para las políticas macroeconómicas orientadas al desarrollo, y éstas han sido de hecho pro-cíclicas, o simplemente contraccionistas en cualquier instancia (Ocampo, 2007). En el Ecuador, la camisa de fuerza impuesta a la política macroeconómica de corto plazo es todavía mayor; en parte como resultado de la dolarización, lo que dificulta mantener políticas comprometidas con la generación de empleo. Incluso, como lo demuestra Correa (2008) la dolarización ha tenido un efecto negativo en el crecimiento económico. Para hacer sostenible el patrón de crecimiento, la economía ecuatoriana requiere, como condición de intermediación, de avances significativos en la productividad y de una mayor diversificación del esfuerzo productivo. Conviene destacar en este sentido que una década atrás, el producto por trabajador de la economía ecuatoriana estaba entre los más bajos de América Latina (OIT, 2004). Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo muestra que la productividad laboral en el Ecuador disminuyó en un 3.2 anual entre 1995 y 2000, mientras que la productividad laboral en la región en su conjunto creció en un 0.3 durante el mismo periodo (IDB, 2004). No hay indicios de que esta circunstancia haya variado en años recientes, más aun, el reto se ha tornado mas importante en los últimos años, después de que el Ecuador decidiera adoptar el dólar como la moneda nacional en 2000, pues desde entonces la política cambiaria no puede ser usada como un instrumento de mejoramiento temporal o de manejo de la competitividad.

Consolidar ventajas competitivas cuyo vehículo de expresión sean los precios relativos es, sin lugar a dudas, uno de los mayores desafíos económicos de los países latinoamericanos y entre ellos el Ecuador. Pero conviene recordar que ese mejor posicionamiento



se da en una forma dinámica y paulatina, y está atado a la configuración y desarrollo de cadenas de valor que permitan cosechar ganancias de productividad a partir de la confluencia de una serie de factores macroeconómicos (o ambientales) y microeconómicos. Es imperativo sustituir un modelo cuyas fuentes competitivas son estáticas y transitorias, que depende además del ajuste en el tipo de cambio o de los salarios reales y del empleo como fuente de abaratamientos de costos, por uno donde sean las ganancias de productividad, específicamente de la productividad del trabajo, el eje estratégico.

- **Reaprovechar el vínculo entre inversión y progreso técnico incorporado**

Un factor esencial para lograr incrementos significativos en la productividad es la consolidación de mayores tasas de inversión, especialmente de inversión en maquinaria y equipos. El caso es que una mayor tasa de inversión no sólo se refleja en mayores estímulos por el lado demanda así como en un incremento del potencial productivo, sino además, por sus efectos en la renovación del stock de capital, incorpora nuevas olas de progreso técnico. Este tipo de incorporación de progreso técnico a través de la acumulación de nuevas cosechas de capital es de vital importancia en economías que exhiben retardos recientes en el proceso de industrialización o que han experimentado destrucción de capital. De acuerdo a datos de la Cepal (2007), la tasa de inversión de la economía ecuatoriana (medida como formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB) fue de 17% en el año 2007, cuatro puntos por debajo del promedio de América Latina y casi ocho puntos por debajo de las recomendaciones de la Comisión Spence (2008) para las economías en desarrollo.

En el marco de un gran acuerdo nacional por el incremento de la productividad y por la diversificación de la estructura productiva, la economía ecuatoriana requiere entonces elevar la tasa de inversión.

- Mayor inversión, mayor estabilidad macroeconómica e institucional

La estabilidad macroeconómica y la estabilidad institucional constituyen dos componentes esenciales para elevar la tasa de inversión privada. Las decisiones de inversión, a diferencia de las decisiones especulativas, por su carácter irreversible y los costos hundidos que conllevan, requieren de proyecciones en horizontes largos y de bajos riesgos. La rentabilidad esperada ajustada por riesgo es un factor clave entonces en este tipo de decisiones. Pero la economía ecuatoriana, en su historial reciente, ha estado sometida a ciclos profundos de inestabilidad macroeconómica, política e institucional que dificultan todo ejercicio de aproximación a la rentabilidad esperada.

Grandes pueden ser los avances de la política pública en la consolidación de un clima de mayor estabilidad económica e institucional. La estabilidad macroeconómica, no sólo puede ser vista en función de la estrategia nacional de desarrollo sino además debe ser entendida en un sentido amplio y más allá de la estabilidad de precios, a decir; como el resultado del uso racional de mecanismos anti-cíclicos que eviten también las pérdidas de masivas de eficiencia macroeconómica generadas por las fluctuaciones de la producción el ingreso y el empleo. Como fue destacado en el primer apartado, la economía ecuatoriana sometida a choques de índole externa, macro-financieros, y ocasionados por desastres naturales, requiere de mecanismos anti-cíclicos que mitiguen la vulnerabilidad proveniente de este tipo de choques. Dentro del marco de la estrategia nacional de desarrollo, conviene evaluar la pertinencia de diseñar reglas o mecanismos fiscales que permitan el uso de fondos para mitigar la vulnerabilidad proveniente de estas fuentes de inestabilidad.

La estabilidad institucional entendida como la percepción estable y predecible de las reglas del juego que rigen las relaciones económicas y contractuales entre los actores sociales y gubernamentales, también debe ser entendida como un factor estratégico. Para ejercer cabalmente su función de garante social, proveedor de bienes públicos y arbitraje entre las partes, el Estado ha de estar dotado de capacidades y recursos que le permitan legitimar el contrato social. La república del Ecuador atraviesa por un proceso histórico de cambios en el futuro del orden político, jurídico y social inspirado en una reforma constitucional. En la medida



que la reforma de la constitución se produzca como el resultado de un proceso de consensuado y legítimo de cambios, sus resultados pueden contribuir muy provechosamente a un proceso de estabilidad institucional y aun clima propicio para el estímulo a la inversión.

Aunque las condiciones de estímulo a la inversión privado son fundamentales por su papel instrumental en la recuperación y sostenimiento del potencial productivo, como en el aumento sostenido y requerido de la productividad, el Ecuador requiere también de un esfuerzo sostenido de inversión pública, específicamente en infraestructura, donde la ejecución de proyectos fue por años constreñida fiscalmente. La infraestructura agrícola, pecuaria y piscícola; la red eléctrica y los proyectos de generación eléctrica; el transporte, las comunicaciones y la red vial; el sector energético; y la inversión en protección del ambiente y prevención contra desastres naturales son las áreas más imperativas. Los proyectos hidroeléctricos, así como la reconstrucción y reubicación de la red vial (para disminuir su vulnerabilidad ante las inundaciones) son ejemplos de inversión pública que tendría grandes impactos tanto en generación de empleo. Pero un aspecto adicional y muy importante, es que la inversión pública en infraestructura tiene efectos externos (externalidades) muy importantes sobre la economía y genera incentivos para las decisiones de inversión privada. Un creciente número de estudios muestra que existen efectos de complementariedad entre la inversión pública y privada en la región latinoamericana.

• Desarrollo de capacidades humanas

En la medida que una economía exhibe inadecuadas capacidades en su fuerza de trabajo o baja generación de capacidades humanas, las condiciones se hacen más propicias para promover un patrón de especialización sustentado en la dotación de factores y en ganancias de productividad apoyadas en bajos salarios y expulsión de empleo.

Como ya se mencionó arriba, un cambio radical en la estrategia de desarrollo pasa por generar las condiciones para una adecuada incorporación de valor agregado intelectual a los bienes y servicios producidos, y una calificación cada vez más apropiada del recurso humano. Una mejoría del nivel educativo también puede hacer rentable ciertas tecnologías y actividades económicas que anteriormente no lo eran y puede, por lo tanto, incentivar las nue-

vas inversiones correspondientes. En contraste, también se puede interpretar la evolución de la estructura económica y de la tecnología como fuerza motriz, a partir de la cual se desarrollaría una demanda por habilidades y calificaciones y, por lo tanto, por educación y capacitación.

Pero la experiencia latinoamericana muestra que un recurso humano más calificado no se integra automáticamente al aparato productivo si paralelamente no se dan procesos dinámicos de innovación y mayores dosis de inversión con capacidad de absorción del recurso. Cualquiera se la principal fuerza motriz entre la oferta y la demanda de habilidades y calificaciones, la concordancia entre ambas y su desarrollo dinámico son importantes factores para un crecimiento dinámico de la productividad y la eficiencia de la inversión.

Usualmente el mayor problema para lograr esa articulación entre la oferta y la demanda de calificaciones es que la primera no se orientaría suficientemente a las necesidades del aparato productivo. Adicionalmente a las dificultades estructurales de adaptación a estas necesidades, los fuertes cambios a que son objeto los aparatos productivos, le introducen un componente dinámico a este problema. Parece claro entonces que el papel de una política pública en materia educativa orientada hacia una estrategia de desarrollo, no sólo estriba en promover mayores el niveles de calificación de la población, sino además en anticipar la dinámica de cambios y de requerimientos de recurso humano, sentar las prioridades y coordinar la orientación que ha de tomar la educación.

En educación, el país suscribió el Plan Decenal de Educación que fue retomado por el Plan Nacional de Desarrollo. En los dos documentos se plantean algunas líneas de intervención estratégicas que son fundamentales para la mejora en el acceso, la calidad y la equidad de la educación ecuatoriana. Por otro lado, la Senplades también ha avanzado en la elaboración de una propuesta de reforma de la educación superior ecuatoriana. Todos estos procesos deben estar armonizados con una estrategia nacional de desarrollo.

• Innovación y difusión tecnológica

Existe la creencia generalizada que la fuente fundamental de nuevas tecnologías es el resto del mundo y el principal canal de transferencia tecnológica es la importación de bienes de capital y la inversión extranjera de las empresas transnacionales. Este esquema exhibe desde luego algunas limitaciones. En primer lugar por-



que la tecnología incorporada en los bienes de capital importados, aunque trae consigo nuevas olas de progreso técnico y ganancias de productividad, no supone necesariamente el mejor de los arreglos factoriales para las condiciones locales, como tampoco garantiza procesos sucesivos y regulares de aprendizaje e innovación. En segundo término, porque la inversión extranjera directa, (el otro vehículo presente en la región durante los últimos tiempos) ha estado dirigida mucho más a la compra de activos ya existentes con tecnologías ya establecidas, que a la introducción de nuevas actividades o nuevos procesos.

La continuación de la reanimación económica basada en una estrategia de desarrollo productivo sitúa al país ante la necesidad de valorar cómo los procesos de gestión de la innovación tecnológica permiten la creación endógena de "capacidades tecnológicas" en el marco empresarial y nacional. En consonancia con esta idea, el desarrollo de la capacidad para gestionar la tecnología, la información y los conocimientos en pro de la innovación cobra más importancia que nunca. Esto significa una manera diferente de conceder estrategias, y exige una reformulación tanto de los sistemas y de las políticas que promuevan adelantos en materia de innovación, ciencia y tecnología.

Pese a que el país cuenta con un sistema de ciencia y tecnología, es importante tomar en cuenta que la utilización de esa capacidad para el desarrollo de innovaciones reales en la producción ha sido muy escasa. Desde esta perspectiva es prioritario dar pasos desde un sistema de ciencia y tecnología tradicionalmente "impulsado por la oferta" hacia una red interactiva con la producción, justificando así la promoción y el impulso de un "sistema nacional de innovación" (SNI), entendido como una red de instituciones de los sectores público y privado cuyas actividades e interacciones inician, importan, modifican y difunden nuevas tecnologías. La incipiente y tímida presencia de las exportaciones ecuatorianas en el mercado internacional podría ser aprovechado como un elemento dinámico del crecimiento si creara encadenamientos internos y generara conocimiento a partir de nuevas tecnologías o procesos asociados a los mismos. En etapas posteriores, estas exportaciones pueden aumentar su participación en el comercio mundial, o incluso aumentar la productividad de los bienes primarios o de actividades relacionadas con su producción sin cambiar necesariamente la base exportadora (como ha sido el caso de Australia y Nueva Zelanda).

Esto pone de manifiesto la importancia de políticas que incentiven la innovación en un sentido amplio, impulsando la posibilidad de crear, pero también la capacidad de adoptar y de adaptar:

Es fundamental tener claro que un SNI es una creación social y no expresamente gubernamental (como en algunos momentos erróneamente se ha creído). En él se resuelven problemas y se aprende haciendo uso de mecanismos de participación coordinada, haciendo además que el factor básico de un proceso de aprendizaje para la innovación sea su carácter interactivo (donde se establecen estrechas relaciones entre empresas, universidades, laboratorios, entes financieros y gobierno). Naturalmente, el sector público puede atender ciertos puntos críticos más allá de los incentivos para promover la interacción: con programas de asistencia técnica para diagnosticar los requerimientos tecnológicos de las firmas y asesorarlos en la búsqueda de soluciones, con la formación de redes de información para acceder a los respectivos oferentes tecnológicos y de asistencia en el desarrollo de una incipiente capacidad de investigación y desarrollo.

- **Pequeña y mediana empresa y cadenas productivas**

El desarrollo de nuevos emprendimientos en la escala de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) constituye otro ámbito de vital interés especialmente en Ecuador. En este sentido se debe diseñar políticas destinadas al desarrollo empresarial del sector informal, entre las cuales deben prevalecer las medidas tendientes a facilitar su incorporación, y la de sus trabajadores, a la economía formal y a fortalecer su capacidad de desarrollo.

Pero es el tema de la entrada de nuevas empresas, especialmente PYMES, el que merece especial atención, pues constituye uno de los mayores obstáculos que presenta el país para transformar el aparato productivo. Se precisan, en este sentido, profundos cambios institucionales que permitan un clima propicio de cooperación entre las PYMES y el Estado para superar los obstáculos legales y los escollos administrativos.

Las medidas para el fomento de las PYMES pueden incluir: (a) asignación de lotes en proyectos públicos para PYMES y productores más grandes, (b) disponibilidad para capital de trabajo y de inversión por parte de los bancos de desarrollo, (c) políticas anti-trust que inhiban las prácticas anti-competitivas o de competencia



desleal, (d) acceso a instalaciones de almacenamiento apropiadas; (e) generación de información y oportunidades en materia de vinculaciones comerciales; y (f) apoyo para participar en ferias internacionales donde las PYMES puedan exhibir sus productos y hacer contactos con compradores potenciales.

Por otra parte, una de las ventajas competitivas por las que las PYMES son más conocidas es su capacidad de adelantarse, de identificar y de adaptarse a los cambios rápidamente. La flexibilidad funcional en la fuerza de trabajo aporta una importante ventaja competitiva a las PYMES. Una plantilla polivalente permite a la empresa adaptarse a los cambios internos y externos con mayor rapidez y efectividad.

En esta línea conviene no perder de vista la creciente importancia que viene tomando la conformación de cadenas productivas. Una creciente evidencia empírica indica que las PYMES que participan en concentraciones empresariales como cadenas productivas o clusters poseen una ventaja competitiva respecto de las empresas aisladas. Una estrategia de crecimiento transformacional con potencial de arrastre interno debe ver en el desarrollo de las cadenas productivas una configuración provechosa en este sentido. Poner en marcha mecanismos que faciliten la integración de las pequeñas y medianas empresas al proceso productivo tiene otras ventajas. Además de mejorar la equidad, se tiende a reducir las enormes diferencias de productividad entre sectores, lo que contribuye a incrementar la productividad media y, por tanto, el crecimiento.

- **Hacia un acuerdo nacional por la productividad y por la generación de empleo**

La estrategia nacional de desarrollo no puede ser un producto desvinculado de los protagonistas sociales. En la medida en que los actores sociales estén involucrados directamente en el proceso de análisis, comprensión y toma de decisiones, y el Estado deje de ser el único responsable - y por ende el único soporte - de la misma, se gestará un compromiso mayor y mayores probabilidades éxito. A manera de ejemplo, en consulta con el sector privado convendría definir sectores estratégicos y cadenas productivas con potencial para poner en práctica la estrategia nacional de desarrollo. El sector público debe crear fondos de desarrollo productivo, com-

petitividad e innovación y en sintonía con el sector privado atar políticas industriales a metas específicas de elevación de la productividad, generación de empleo o participación en los mercados externos. Estos fondos podrían constituirse o ser financiados con impuestos sobre los recursos naturales, pero para ellos se requiere un consenso nacional que perfile el uso de los recursos para facilitar el objetivo de diversificar la producción, agregarle valor y efectos de arrastre sobre la economía interna.

• Fortalecer el mercado regional y el multilateralismo

Desde los años noventa se ha generado un cierto consenso entre los países de América Latina y el Caribe acerca de la necesidad de integrarse al mundo como condición para alcanzar mayores y más sustentables tasas de crecimiento económico. A partir de este convencimiento, los países de la región han impulsado rápidas y profundas liberalizaciones comerciales. Pero después de varias rondas del GATT y de la OMC, el escepticismo y el malestar de los países en desarrollo acerca de la posibilidad de incrementar el acceso de sus productos a los mercados de los países desarrollados han ido creciendo. Desde nuestra perspectiva la atención del Ecuador debe volcarse con mayor vigor y decisión hacia la integración regional.

¿Por qué es importante repensar y fortalecer la integración regional? Para empezar, el comercio intra-regional está mucho más concentrado en manufacturas que el comercio extra-regional y en consecuencia lucen bastante mejores las potencialidades de promover una estrategia de "desarrollo productivo" sobre la palanca de los acuerdos regionales. Por otro lado, dado que la integración regional favorece las exportaciones de mayor valor agregado, promover el comercio intra-regional es una tarea sobre la que es preciso avanzar. Las asimetrías que persisten entre países de la región, dan lugar para el desarrollo de políticas comerciales de "trato especial y diferenciado". Estas consisten en disposiciones que dan a los países menos aventajados derechos comerciales especiales, permitiendo que los países más aventajados los traten bajo condiciones más favorables que a otros socios comerciales.

Adicionalmente, los acuerdos bilaterales que los países de la región han buscado, como respuesta a su insatisfacción respecto de los avances del multilateralismo, restringen la libertad para



implementar políticas de fomento productivo, incluso más severamente que las normas de la OMC. Hay que insistir en que el ámbito más favorable para discutir esta inserción es el multilateral, porque ahí se potencia el poder de negociación de los países en desarrollo. En los acuerdos bilaterales los países desarrollados logran imponer sus agendas muy fácilmente.

En todo caso, ante el estancamiento de los acuerdos multilaterales una opción interesante es el regionalismo abierto. Esto es el fortalecimiento de los acuerdos subregionales y la negociación, a partir de ellos, de la integración con el resto del mundo. Para que esto sea posible, la región debe pasar de la retórica a acciones concretas orientadas a profundizar la integración subregional.

En este sentido es necesario estimular la convergencia entre los acuerdos comerciales suscritos en América del Sur; lo que requiere acelerar las desgravaciones arancelarias entre la CAN y el MERCOSUR y crear una zona de libre comercio en un lapso razonable.

Es fundamental mejorar la credibilidad de la integración, para lo cual se requiere poner en práctica un sistema único de solución de controversias en América del Sur.

• El financiamiento al desarrollo

El primer elemento a destacar cuando se evalúa las posibilidades de financiamiento para la estrategia de desarrollo es que la evolución de las primas de riesgo soberano no muestra evidencias de que el sistema internacional que se ha ido conformando con la globalización tienda a una integración financiera completa. Por el contrario, la experiencia de los recientes tres años sugiere que el sistema ha conformado una integración segmentada, en la cual el costo del capital para las economías emergentes de América Latina es sistemáticamente mucho mayor que en los países desarrollados. Ecuador sufre actualmente de esta restricción y el riesgo soberano castiga de igual forma al sector empresarial doméstico. Como fuente de fondos el ahorro de las empresas tiene un peso mayor en la economía ecuatoriana y de la región que en los países desarrollados. Además de recurrir a incentivos tributarios y normas contables que desalienten la distribución de dividendos, se puede fomentar el ahorro de las empresas con políticas que estimulen la inversión, ya que una alta rentabilidad de los proyectos opera como un incentivo "natural" a la reinversión de utilidades. En

ese sentido la estabilidad macroeconómica en un sentido amplio, la calidad institucional y la inversión pública complementaria en infraestructura vuelven a tener un papel instrumental clave.

Pero donde el auto financiamiento no se hace suficiente, el papel central que le cabe a la banca pública no debe ser subestimado. Indudablemente, la forma en que dicha banca debe cumplir su papel tiene que ser adaptada al nuevo contexto internacional y local. Tanto la teoría económica como las experiencias del este de Asia sugieren que los programas de crédito focalizados y bien administrados pueden funcionar bien en muchos casos. Pero cabe preguntarse cuáles son los canales más idóneos para llevar adelante tal política. Dados los importantes efectos adversos que provoca el mal funcionamiento de la banca estatal de primer piso, parecería imperativo en muchos casos transformar la banca estatal en banca de segundo piso. La banca pública o de desarrollo debe dar prioridad al financiamiento de proyectos vinculados con la producción de bienes que altos efectos de arrastre o con elevados encadenamientos productivos, capacidad de innovación y con potencialidad para generar empleo. Por lo tanto, habría que elaborar consensuadamente una jerarquización que ordene los proyectos presentados según su capacidad para lograr esos objetivos.

Un capítulo especial merece el sector de las PYME, y especialmente aquellas que se estructuran en cadenas productivas. Para estas empresas se podría justificar un componente de subsidio, aun tratándose de actividades no transables, si su potencial de generación de empleo estuviese muy por encima del promedio. En este caso, tal vez convenga subsidiar con fondos presupuestarios la tasa de interés activa para los préstamos a las PYME, distribuyendo el subsidio entre los bancos de acuerdo con la menor tasa activa propuesta. Este tipo de instrumento es muy eficiente, dado que tiene una alta eficacia con una erogación relativamente pequeña. El arriendo con opción de compra (leasing) es otro instrumento que puede ser muy útil para contrarrestar los efectos de las altas tasas de interés y la exigencia de garantías reales excesivas para otorgar a las PYME préstamos destinados a la adquisición de maquinaria.

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 del financiamiento al desarrollo del Ecuador. 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, las remesas y de la AOD. En otras palabras, se debe garantizar que estos recursos sean utilizados para promover el desarrollo: es fundamental que estos recursos sean utilizados para ampliar, mejorar y recuperar la infraestructura, un gasto que consabidamente tiene efectos positivos sobre la inversión y sobre el crecimiento. Esto constituye uno de los principales desafíos para poder generar una capacidad productiva acorde con las demandas y necesidades de la población.

REFERENCIAS

- Chenery (1979) *Structural Change and Development Policy*, Oxford University Press: Oxford.
- Commission on Growth and Development (2008) *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington D.C.
- Correa, R. (2008) *Dolarización y Crecimiento en Ecuador*; Mimeo (en este volumen).
- Inter-American Development Bank. (2004). *Good Jobs Wanted: Labor Markets in Latin America*. The John Hopkins University Press, Washington, DC.
- Ocampo, J.A. (2007) *La macroeconomía de la bonanza Latinoamericana*, Revista de la Cepal, N° 93, Dic.
- OIT (2004) *Panorama Económico Laboral*. Lima: Perú.
- Pérez-Caldentey, E. y M. Vernengo (2008) *Una incursión en las políticas económicas y el patrón de crecimiento en América Latina y algunas propuestas para la agenda de desarrollo en el caso de Ecuador*; presentado al Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo, FLACSO-Ecuador; Quito.
- Sunkel, O. (1991) *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Vos, Rob and M. León. (2003). "Dolarización, dinámica de exportaciones y equidad, ¿Como compatibilizarlas en el caso de Ecuador?" *Informes del SIISE* No. 5.
- Correa, R. (2008) *Dolarización y Crecimiento en Ecuador*; Mimeo (en este volumen).