

# SEIS DÉCADAS DE DEBATES ECONÓMICOS LATINOAMERICANOS

José Antonio Ocampo \*

Este ensayo resume la historia de los principales debates sobre el desarrollo en América Latina desde mediados del siglo XX. No es una tarea fácil, ya que no existe una historia del pensamiento económico latinoamericano como tal. El pensamiento estructuralista y su evolución hacia la teoría de la dependencia han recibido mayor atención.<sup>1</sup> El hecho de que estas escuelas tengan su propia historia refleja, sin duda, el hecho de que, aunque influidas por corrientes de pensamiento externas a la región, tuvieron una gran originalidad, incluso si se piensa de ella como “la originalidad de la copia”, para utilizar el sugerente título de un ensayo de Cardoso (1977) sobre la CEPAL. No solo eso: éstas son las únicas escuelas de pensamiento, que habiendo surgido de América Latina han influido sobre los debates económicos internacionales. El resto se visualizan a sí mismas como contribuciones a una ciencia económica que se considera universal.

Más que intentar una historia del pensamiento económico latinoamericano, este trabajo busca articular la historia de las ideas con la de los procesos de desarrollo, un ensayo que he intentado en forma más rigurosa en la reciente historia económica escrita con Luis Bértola (Bértola y Ocampo, 2010). Proporciona, en tal sentido grandes líneas interpretativas de la relación entre las ideas y los procesos de desarrollo, más que una historia rigurosa de unas u otros, dentro de los límites que impone un trabajo de corta extensión.

El ensayo está dividido en cuatro partes. La primera presenta tres proposiciones que resultan útiles para entender los cambiantes “paradigmas” del desarrollo latinoamericano. Las dos siguientes se refieren a las dos etapas que se analizan aquí: la de industrialización dirigida por el Estado y la de las reformas de mercado. La cuarta presenta unas breves conclusiones.

## 1. Tres proposiciones iniciales

Quisiera comenzar con tres proposiciones que nos sirven de marco de referencia para muchos de los debates sobre el desarrollo latinoamericano.

La primera de ellas es que América Latina se ha visto casi siempre a sí misma en función de su articulación a la economía mundial. Esto es ciertamente válido del pensamiento estructuralista que, en contra de algunas lecturas ortodoxas contemporáneas, nunca

---

\* Profesor de la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos y Miembro del Comité de Asuntos Globales de la Universidad de Columbia. Previamente Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ministro de Hacienda de Colombia. Este ensayo utiliza apartes de otro previo del autor (Ocampo, 2008).

<sup>1</sup> Véanse, por ejemplo, Bielchowsky (1998), Rodríguez (2006) y Rosenthal (2004) y el primer volumen de la autobiografía de Furtado (1989), que es en gran medida una historia de los primeros años de la CEPAL. A ello se deben agregar el ensayo de Love (1994) sobre ideas e ideologías económicas en América Latina desde 1930, que se centra en gran medida en el estructuralismo, la escuela de la dependencia y las influencias del marxismo sobre esta última, y el ensayo de Palma (1978) sobre la teoría de la dependencia.

promovió visiones autárquicas del desarrollo. Todo lo contrario, la visión que emanó del pensamiento de Prebisch fue la de *redefinir* la articulación de América Latina con la economía mundial, no la de aislarse de ella. Por eso incluso la CEPAL se tornó en una crítica temprana de los excesos de sustitución de importaciones y en promotora de la diversificación exportadora y la integración económica.

Aunque algunas versiones del pensamiento estructuralista y dependentista tuvieron una versión más bien mecánica de la relación entre la dependencia externa (o alguna de sus dimensiones) y las estructuras internas, las versiones más sofisticadas no incurrieron en ese error. Por el contrario, la interacción entre las formas —por lo demás variables— de la articulación con la economía mundial y las estructuras económicas, políticas y sociales internas ocupó un papel destacada en los debates clásicos, como lo reflejan los trabajos de Cardoso y Faletto (1969) y Sunkel (1971), entre otros.

Curiosamente, el pensamiento ortodoxo contemporáneo es más ambivalente en este sentido. Por una parte, ha defendido la liberalización del comercio exterior como mecanismo esencial para acelerar los ritmos de desarrollo. Pero, por otra, visualiza las políticas económicas y otras características internas de los países como las determinantes fundamentales del crecimiento de los países. Gradualmente, y con particular fuerza desde la crisis asiática, se ha reconocido de nuevo el papel central que juega el funcionamiento de los mercados internacionales —particularmente de capitales, pero también los precios de los productos básicos— en el crecimiento de los países en desarrollo, incluso con primacía sobre los factores internos.<sup>2</sup>

La segunda proposición, formulada con precisión por Bobbio (1989), podría plantearse en términos de una gran ambivalencia del pensamiento liberal: la tensión fundamental entre la igualdad —planteada en particular como igualdad de los ciudadanos ante la ley— y la libre empresa, con su correlato en los derechos de propiedad. En efecto, a lo largo de la historia ha existido siempre una tensión entre estos dos principios liberales, que ha producido vertientes que tienden a privilegiar alternativamente el principio de igualdad (e.g., el pensamiento social-demócrata) o la defensa de los derechos de propiedad (el neoliberalismo a ultranza, que sería mejor denominar neo-conservatismo).

La misma tensión se expresa en el pensamiento económico. Así, el institucionalismo económico moderno proclama los derechos de propiedad y los costos de transacción asociados a la debilidad o ausencia de dichos derechos como los ejes en torno a los cuales se articula el desarrollo institucional (véase, en particular, North, 1990). Por el contrario, un conjunto amplio de corrientes de pensamiento económico coloca el análisis de las desigualdades que genera el mercado en el centro de su agenda, y propone medidas redistributivas para corregir estos efectos, tanto a través del presupuesto público como de la regulación de los mercados, especialmente el de trabajo. Este último hecho no es en vano, porque el mercado de trabajo es el que manifiesta de manera más concreta que los agentes que transan en el mercado son desiguales y que las regulaciones estatales deben

---

<sup>2</sup> Es este sentido, son muy interesantes los aportes de Calvo (2005), que ha señalado que tanto el auge de los años 1990 como la crisis de fin de siglo fueron fruto de fenómenos internacionales más que nacionales. Véase también Izquierdo *et al.* (2007).

propender a corregir en parte dicha desigualdad. Esto se expresa, además, en la escisión histórica del derecho laboral del derecho civil.

Además, como lo señala O'Donnell (2008), el principio de igualdad solo se ha materializado en forma muy gradual a lo largo de la historia, aún en los países industrializados y como resultado, además, de largas luchas sociales. De esta manera, aún el país que expresó en su Declaración de Independencia que era “evidente, por sí misma” la verdad de que “todos los hombres son creados iguales”, tardó casi un siglo en reconocer que dicha igualdad era incompatible con la esclavitud y casi otro más en dar plena igualdad civil a los descendientes de los esclavos. A su vez, el movimiento socialista sostuvo desde el siglo XIX una larga lucha por los derechos a la igualdad de los trabajadores, que dieron origen a las normas de protección laboral y al nacimiento gradual del Estado de Bienestar. De manera similar, el movimiento feminista llevó a cabo primero la campaña por el derecho al voto y luego una lucha prolongada por la igualdad de las mujeres en otras esferas de la vida económica y social. Cabe recordar, además, que el derecho al voto no solamente se negó por mucho tiempo a las mujeres sino también a los hombres que carecían de propiedad o eran analfabetos.

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

Las ambivalencias del pensamiento liberal asociada a esta tensión ha sido aún más notoria es sociedades que, como las latinoamericanas, traían dentro de sí mismas unas desigualdades profundas heredadas del pasado colonial. Por eso es que el liberalismo económico latinoamericano casi nunca coincidió con el liberalismo político. Una de las excepciones históricas del último cuarto de siglo es, precisamente, que el liberalismo económico ha coincidido por fin con el liberalismo político. Lo mismo puede decirse de la constitución de otras instituciones republicanas, como la división entre poderes del Estado o el acceso de todos los ciudadanos a la justicia, que siguen siendo hasta nuestros días parte de los déficit institucionales de la región.

La tercera proposición, y quizás más obvia, es que en América Latina es necesario tener en cuenta la heterogeneidad regional. Es muy distinto, por ello, la historia de aquellos países que se construyeron sobre la base de la dominación de la población indígena, del de aquéllos que se construyeron sobre la base de la esclavitud o de los pocos espacios que se desarrollaron en la Colonia sobre la base de una colonización de blancos de recursos modestos (como Costa Rica y algunas regiones de Colombia y Cuba, por ejemplo) o con inmigraciones tardías de mano de obra europea, como en Argentina, Uruguay, en menor medida, el sur de Brasil y Chile. Como lo señalaran textos clásicos sobre historia económica latinoamericana, también las formas de articulación con la economía mundial han generado heterogeneidades importantes, incluyendo en épocas recientes la división

norte-sur de la región en términos de sus patrones de especialización (más manufacturas y servicios en el norte y más productos básicos en el sur).

## **2. La industrialización dirigida por el Estado**

La combinación de industrialización e intervención estatal fue lo más característico de la etapa que se inició en los años 1930 y con mucha más nitidez en las décadas que sucedieron a la Segunda Guerra Mundial. El concepto de “industrialización por sustitución de importaciones” se ha utilizado corrientemente para referirse a este período. Esta idea fue objeto de una crítica rigurosa en el proyecto sobre historia económica de América Latina que, por solicitud del Banco Interamericano de Desarrollo, dirigió Rosemary Thorp (véanse Thorp, 1998, y Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2003). Allí quedó claro que la sustitución de importaciones fue apenas uno de los elementos de la estrategia de industrialización y no necesariamente el más importante en varios países, sobre todo los más pequeños, ni tuvo la misma importancia en los países de mayor tamaño en distintas etapas del proceso de industrialización. Para muchos, la sustitución de importaciones estuvo combinada con estrategias de exportación e integración económica. Por ese motivo, ese proyecto sugirió que el concepto de “industrialización dirigida por el Estado” capta mucho mejor lo que fue específico de las políticas de desarrollo entre los años 1950 y 1970.

La ruptura con la fase anterior fue, además, menos nítida de lo que señalaron en el pasado algunos textos sobre desarrollo económico, tanto porque la industrialización tenía muchos antecedentes como porque los sectores primario-exportadores siguieron jugando un papel importante en el desarrollo latinoamericano (Bértola y Ocampo, 2010). Siguiendo a Fishlow (1985), podríamos decir que los tres elementos que manifestaron con mayor claridad las nuevas concepciones fueron el desarrollo de una política macroeconómica centrada en el manejo de la balanza de pagos, la visión de la industrialización como motor de desarrollo y la fuerte intervención estatal en diversas esferas de la vida económica y social.

El primero de estos elementos nació claramente de la crisis mundial de los años 1930. En esta materia, como en lo relativo a la industrialización, había, por supuesto, muchos antecedentes. De hecho, el período de desarrollo exportador anterior fue de crisis recurrentes en las economías primario-exportadoras. En ese contexto, uno de los hechos distintivos de América Latina fue la tendencia de un grupo importante de países a abandonar el patrón oro o el patrón plata por períodos más o menos prolongados, aunque siempre con la aspiración de retornar al patrón metálico. De esta manera, no hubo un intento de abandonar permanentemente la ortodoxia macroeconómica.

La crisis de los años 1930 cambió radicalmente este patrón, porque destrozó los cimientos de la ortodoxia con el colapso del patrón oro en el propio centro. El abandono de dicho patrón en septiembre de 1931 por parte su progenitora, la Gran Bretaña, fue, por ello, un hito, que fue sucedido (y, en algunos casos, antecedido) en varios países industrializados por intentos pragmáticos de hacer frente a la crisis a través del gasto público y de políticas monetarias expansionistas. La propia teoría económica sufrió un cambio radical a partir de la publicación de la “Teoría General” de Keynes, que dio paso

a un activismo macroeconómico desconocido previamente, cuyo concepto central fue el intento de moderar los ciclos económicos.

La política macroeconómica anticíclica surgió también en América Latina como resultado de la crisis de los años 1930, pero las modalidades dominantes de intervención en el manejo macroeconómico fueron distintas, como reflejo de la naturaleza diferente de los determinantes del ciclo económico en el centro y la periferia de la economía mundial. En efecto, mientras el eje del pensamiento keynesiano fue la estabilización de la demanda agregada a través de una política fiscal y monetaria activa, el predominio de los choques externos –tanto en los precios de las materias primas como en la cuenta de capitales— hizo que el centro de atención se desplazara en los países latinoamericanos hacia el manejo de la balanza de pagos.

La intervención en la balanza de pagos se transformó, así, en el principal instrumento para manejar los choques externos, tanto negativos como positivos. El aparato de intervención se tornó cada vez más complejo: con variantes nacionales, incluyó el control de cambios, aranceles y control directo a las importaciones, impuestos a las exportaciones tradicionales, tipos de cambio múltiples –que en muchos aspectos jugaron un papel más afín a la política comercial que a la cambiaria—y, más tarde, los incentivos a las nuevas exportaciones. El manejo de estos instrumentos en función del ciclo económico, es decir de los choques de *oferta* agregada de origen externo, jugó un papel anticíclico mucho más importante que el manejo de la *demanda* agregada en economías cuyas fuentes de perturbación macroeconómica eran predominantemente de origen externo.

Como lo refleja la naturaleza de estas intervenciones, ellas estuvieron íntimamente ligadas al segundo componente de la estrategia, cuyo foco de atención fue más el crecimiento a largo plazo que el manejo de las coyunturas: la estrategia de industrialización. La industrialización no surgió de un golpe, ni en la práctica ni en las concepciones, sino en forma gradual a medida que se fue generalizando la desconfianza en la posibilidad de que las exportaciones de materias primas siguieran sirviendo como motor de desarrollo. De esta manera, la idea surgió más por la fuerza de los hechos que por una versión articulada de los intereses industrialistas. De hecho, vino a posicionarse en el panorama latinoamericano en un momento en que los intereses primario-exportadores seguían siendo dominantes. Más aún, estos intereses siguieron jugando un papel importante durante toda esta fase de desarrollo, entre otras razones porque la industrialización siguió dependiendo durante la mayor parte del período de las divisas que generaban las exportaciones de productos básicos. En la interpretación de Hirschman (1971), una característica distintiva de la industrialización latinoamericana en comparación con la “industrialización tardía” de los países del continente europeo analizada por Gerschenkron (1962) fue precisamente la debilidad de los intereses industriales en relación con los primario-exportadores.

Tanto en el caso del manejo macroeconómico centrado en la balanza de pagos como en las visiones industrialistas, fueron los hechos los que impusieron las políticas y, al menos en las primeras etapas, más como resultado de la experimentación que de ninguna visión teórica. Como lo expresara con brillantez Love (1994, p. 395): “La industrialización de América Latina fue un hecho antes que fuera una política, y una política antes de que

fuera una teoría”. La teoría, que proporcionó la CEPAL, vino en una etapa avanzada, para racionalizar un proceso que ya venía a toda marcha en casi todas partes.

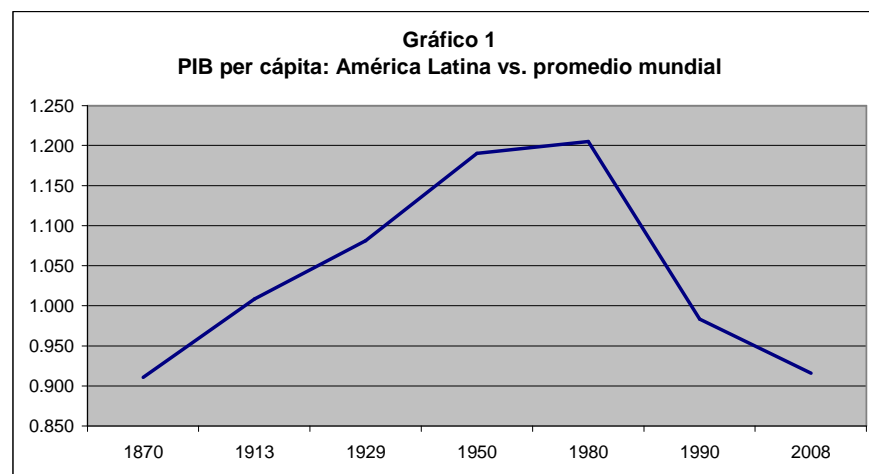
Ambos componentes de la estrategia produjeron un grado de intervención estatal en la economía que no tenía precedentes. Fuera de las intervenciones en el manejo de la balanza de pagos y el uso de la protección como instrumento de desarrollo, incluyeron una intervención activa en el financiamiento, a través de bancos públicos y del crédito dirigido hacia sectores que se visualizaban como estratégicos, el desarrollo de un complejo aparato de intervención en el sector agrícola (centros de desarrollo tecnológico, regulación de precios, intervención en la comercialización, desarrollo de distritos de riego y, en varios países, reforma agraria), el desarrollo de una nueva base tributaria basada mucho más en los ingresos y la actividad económica interna que en los aranceles, la continuación de los esfuerzos de integración nacional y, más en general, el desarrollo de una infraestructura moderna así como de un aparato de intervención social complejo.

Cabe resaltar que, en esta visión, que encarnó ante todo el “manifiesto latinoamericano” como denominó Hirschman al informe de la CEPAL de 1949 (Prebisch, 1973), la solución no era aislarse de la economía internacional, sino redefinir la división internacional del trabajo para que los países latinoamericanos pudieran beneficiarse del cambio tecnológico que se veía, con mucha razón, como íntimamente ligado a la industrialización. Más aún, las políticas de industrialización variaron a lo largo del tiempo, en parte para corregir sus propios excesos y en parte para responder a las nuevas oportunidades que comenzó a brindar la economía mundial desde los años 1960. Como lo han resaltado diversas historias del pensamiento cepalino (Bielchowsky, 1988; Rosenthal, 2004; CEPAL, 1998), desde los años 1960 la CEPAL se volvió persistentemente crítica de los excesos de la sustitución de importaciones y defensora de lo que puede denominarse un modelo “mixto”, que combinaba la sustitución de importaciones con la diversificación de exportaciones y procesos de integración regional. Ese se transformó desde mediados de los años 1960 en el patrón dominante de la política económica de la región y se materializó, en concreto, en la generalización de políticas de promoción de exportaciones, la racionalización parcial de la compleja estructura de protección arancelaria y para-arancelaria, la eliminación y simplificación de los regímenes de tipo de cambio múltiple, y la incorporación de esquemas de devaluación gradual en la economías con tradición inflacionaria (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1998; Bértola y Ocampo, 2010, cap. 4).

La estrategia de desarrollo repercutió, de diversas maneras, en la política social. Algunos desarrollos fueron comunes en la región, en particular el diseño de sistemas públicos de educación básica y de salud pública. Los sistemas más desarrollados de intervención siguieron la tendencia a crear sistemas de seguridad social basados en el empleo asalariado y a regular activamente el mercado de trabajo. En la medida en que el alcance del empleo asalariado en los sectores modernos siguió siendo muy diverso –amplio en los países más desarrollados de la región pero limitado en los países de menor desarrollo relativo—, el resultado fueron unos “Estados de bienestar segmentados” de distinto alcance, en que el grupo de asalariados del sector formal tenían un conjunto amplio de beneficios al que no tenían acceso los sectores informales urbanos y la mayoría de la población rural. Estos últimos sectores quedaron sujetos a las leyes de economías que ya

funcionaban claramente con base a la “oferta ilimitada de mano de obra” de Lewis. Por otra parte, bajo el liderazgo inicial de México y en un conjunto amplio de países desde los años 1960, se aplicaron diversos modelos de reforma agraria, que en general tuvieron alcances limitados, salvo en el caso de Cuba, y solo afectaron en forma parcial la altísima concentración de la propiedad rural heredada del pasado. El peso de los intereses agrarios dominantes terminó prevaleciendo.

El intervencionismo estatal y la industrialización se convirtieron, por lo tanto, en características distintivas de toda una época. En este sentido, es necesario resaltar que las visiones latinoamericanas en ambos campos estuvieron influidas por dos hechos particulares, que se ignoran a menudo. El primero es que América Latina, a diferencia de otras regiones, venía de experimentar un período de crecimiento económico rápido. De hecho, entre 1913 y 1950 América Latina fue, con Estados Unidos, la región de más rápido crecimiento del mundo (Gráfico 1). Los “tigres” de entonces, para utilizar la terminología de épocas posteriores, se localizaban en la región. En este sentido, la continuidad con el pasado fue vista en la región como el mantenimiento de una estrategia que ya había mostrado sus virtudes, es decir como la apuesta a una estrategia exitosa.



Fuente: Bértola y Ocampo (2010)

Ese éxito limitó, a su vez, algunas de los excesos estatistas. Este es un segundo hecho distintivo de la industrialización dirigida por el Estado en América Latina, que también se olvida en las interpretaciones críticas de este periodo. Cabe recordar, al respecto, que las opciones que enfrentaban las economías del mundo en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial no eran entre intervención del Estado y libre empresa, sino entre distintas modalidades de intervención del Estado. Dicha intervención y la planeación eran vistas en el mundo entero como las únicas alternativas a la desorganización de los mercados que había caracterizado las décadas precedentes. El hecho distintivo es que en la elección entre modalidades de intervención, América Latina optó por una *menor* no por una mayor intervención, es decir por esquemas de organización económica en los que la empresa privada seguía teniendo un papel preponderante. La propia inversión extranjera fue bienvenida en la medida en que contribuía al proceso de industrialización, aunque restringiendo, a su vez, en muchos países, su acceso a los recursos naturales, a la infraestructura y a los servicios financieros. En este sentido, el éxito de un modelo de

industrialización condujo al desarrollo de una economía mixta que se parecía mucho más a Europa occidental que a los modelos socialistas que proliferaron después de la Segunda Guerra Mundial en gran parte del mundo. Solo en Cuba se asentó este último modelo, a lo que hay que agregar los ensayos fallidos de Chile y Nicaragua en los años 1970 y 1980, respectivamente.

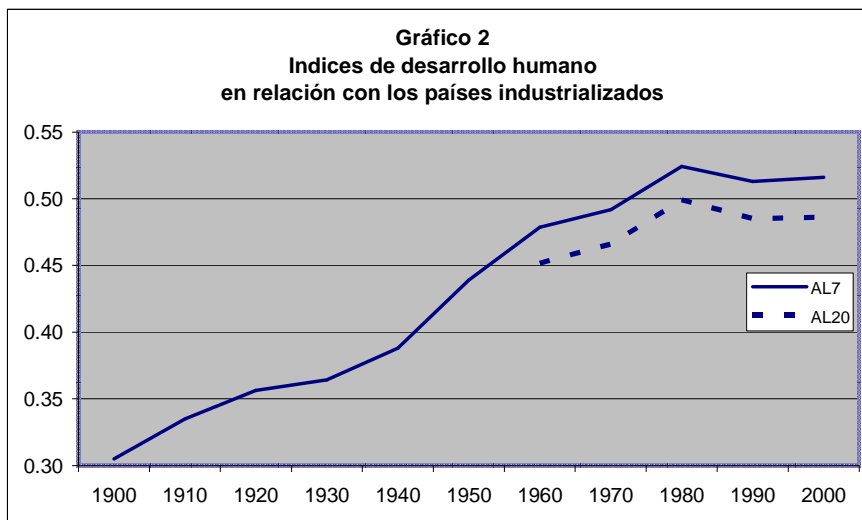
¿Qué pasaba con la ortodoxia por esos años? Al menos hasta los años 1970, el Banco Mundial participó del consenso industrialista y contribuyó con sus proyectos al proceso de industrialización y a construir aparatos modernos de intervención del Estado, muy notablemente en las áreas de infraestructura. Por mucho tiempo, el Banco careció de un pensamiento propio, pero en los años 1970, cuando dicho pensamiento fue claramente articulado bajo el liderazgo de Hollis Chenery, las visiones industrialistas e intervencionistas todavía predominaban (véase, por ejemplo, Chenery, 1979). La ortodoxia tradicional quedó, por lo tanto, localizada en pocos lugares, especialmente en algunas universidades de Estados Unidos y en el Fondo Monetario Internacional, donde la visión keynesiana de manejo de las crisis fue sustituida gradualmente por visiones más ortodoxas, que se centraban en la contracción de la demanda agregada y el ajuste del tipo de cambio.

Vista como un todo, la fase de industrialización dirigida por el Estado fue un período relativamente exitoso. Aunque el crecimiento se rezagó con respecto al resto del mundo entre 1950 y 1965, ello reflejó en buena medida la recuperación de aquellas regiones, como Europa occidental, que habían sido devastadas por la guerra. América Latina comenzó a crecer de nuevo por encima del promedio mundial desde mediados de la década de 1960. La historia es, por supuesto, diversa. Algunos de los éxitos del período previo, en particular los países del Cono Sur (Argentina, Uruguay y Chile) y Cuba tendieron a rezagarse, y otros, entre los que se destaca Bolivia, tuvieron un crecimiento lento pese a su bajo nivel inicial de ingreso. Pero en el resto de la región, el crecimiento económico fue satisfactorio y lo fue especialmente en las dos economías más grandes, Brasil y México. Las exportaciones de algunos rubros primarios perdieron fuertemente participación en el comercio mundial, especialmente en productos alimenticios y petróleo, pero en otros productos primarios y en manufacturas la región aumentó su participación en el comercio mundial. Desde mediados de los años 1950 fue, en efecto, evidente una aceleración de las exportaciones (Bértola y Ocampo, 2010, cap. 4).

Los patrones de desarrollo tuvieron, además, diferencias entre países y variaron a lo largo del tiempo. Los países más pequeños –los centroamericanos, en particular, pero también Bolivia o Ecuador—, así como algunos medianos –como Perú en la década de 1950 y buena parte de la de 1960—, sobre-impusieron la sustitución de importaciones sobre un modelo que siguió siendo, en lo fundamental, primario-exportador. Los países de mayor tamaño evolucionaron gradualmente, sobre todo en los años 1960 hacia variantes del modelo “mixto” en el que, como vimos, se combinaba sustitución de importaciones con promoción de exportaciones e integración regional. Brasil fue nuevamente el caso más notable, pero también lo fueron Argentina y Colombia. México fue tal vez el país grande que otorgó un énfasis temprano a la diversificación exportadora, especialmente de productos agropecuarios, pero dicho esfuerzo flaqueó con posterioridad.



El avance social fue mucho más generalizado en esta fase que en la anterior. De hecho, Astorga, Bergués y Fitzgerald (2003) y Bértola y Ocampo (2010, cap. 1) han mostrado que los indicadores de desarrollo humano mostraron un claro quiebre favorable en los años 1940 y aumentaron rápidamente hasta 1980 (véase, al respecto, el Gráfico 2). Pese a las críticas reiteradas a la escasa generación de empleo, García y Tokman (1984) mostraron que ésta había sido muy dinámica entre 1950 y 1980 y había conducido a una reducción de la informalidad total (urbana y rural) en las economías más dinámicas. Por otra parte, aunque las tendencias distributivas fueron dispares, el grueso de la reducción de la pobreza que se logró a lo largo del siglo XX se produjo durante esta fase de desarrollo y, especialmente, entre 1950 y 1980 (Prados de la Escosura, 2007).<sup>3</sup> Por el ritmo de crecimiento alcanzado —a lo cual se pueden agregar estos resultados en materia social—, algunos defensores de las reformas del mercado se han referido en épocas recientes al período de industrialización dirigida por el Estado como una “edad de oro” (Kuczynski y Williamson, 2003, pp. 29 y 305), en claro contraste con las visiones que tendieron a señalar a esta etapa del desarrollo en los años 1980 y 1990 como un gran fracaso histórico.



Fuentes: Bértola y Ocampo (2010).

AL7 incluye Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Uruguay y Venezuela

### 3. Las reformas de mercado

El modelo de industrialización dirigida por el Estado comenzó a recibir críticas desde los años 1960, tanto de ortodoxia económica como de la izquierda política.<sup>4</sup> Desde la ortodoxia se le criticó la falta de disciplina macroeconómica y las ineficiencias que generaba una estructura de protección arancelaria y para-arancelaria muy elevada y, en general, el excesivo intervencionismo estatal. Desde la izquierda se le criticó su incapacidad para superar la dependencia externa y, sobre todo, para transformar las

<sup>3</sup> En efecto, de acuerdo con este autor, la pobreza se redujo en seis países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay y México) del 71% en 1913 a 27% en 1990; de esta reducción, 30 puntos (es decir, poco más de dos terceras partes) tuvieron lugar entre 1950 y 1980.

<sup>4</sup> Véanse, por ejemplo, las revisiones del debate realizadas en distintos momentos por Hirschman (1971), Fishlow (1985) y Love (1984).

estructuras sociales desiguales y dependientes derivadas del pasado. Aunque sin compartir necesariamente los puntos de vista de la izquierda política, Hirschman (1971, p. 123) expresó de manera brillante una idea de esta naturaleza: “Se esperaba que la industrialización cambiara el orden social, y todo lo que hizo fue producir manufacturas”.

El modelo enfrentó muchas tensiones, tanto económicas como sociales y políticas. Al menos hasta mediados de los años 1970, la indisciplina macroeconómica fue menos generalizada de lo que se piensa a menudo (fue, más bien, un problema de Brasil y el Cono Sur que del conjunto de la región) y, según vimos, el modelo se adaptó al diverso tamaño de las economías y a las oportunidades que comenzó a brindar el creciente comercio mundial de manufacturas desde los años 1960. El modelo hubiera podido evolucionar y, de hecho quizás estaba evolucionando en varios países de la región, hacia una estrategia parecida a la de Asia Oriental, es decir, hacia una mezcla de protección con promoción de exportaciones. De hecho, en la literatura de los años 1970, muchos países latinoamericanos, entre los que se destaca Brasil, eran presentados internacionalmente como ejemplos de éxito exportador, al lado de los tigres asiáticos.

Los conflictos sociales fueron los que le dieron los primeros golpes fuertes al modelo, especialmente en el Cono Sur. Fishlow (1985, p. 165) expresó esta idea de manera lúcida, al afirmar que: “Los instintos militares son intervencionistas. Pero los líderes militares pueden racionalizar convenientemente la represión política en nombre de la flexibilidad necesaria en los precios y en los salarios. El objetivo no es una adaptación a una determinada estructura económica sino la reconstrucción radical de la sociedad civil”. De esta manera, la conversión hacia un modelo de mercado surgió inicialmente de una manera más defensiva que ofensiva, como una defensa del capitalismo frente a la expansión del mundo socialista. En esto el patrón latinoamericano se diferencia del de los países industrializados, donde la transformación que había comenzado en los años 1970 bajo los gobiernos de Thatcher y Reagan fue claramente ofensiva: un reflejo de la confianza de la empresa privada de que podía vivir sin el manto protector del Estado e incluso la convicción de amplios círculos empresariales de que la intervención estatal se había convertido en un obstáculo a su desarrollo. La actitud ofensiva vendría en América Latina más tarde, desde mediados de los años 1980 y, especialmente, en la década de los 1990.

Lo que resultó fatal para el paradigma precedente fue a la postre la crisis de la deuda. La grave crisis del desarrollo que se desencadenó entonces fue el resultado de la combinación de unas políticas internas riesgosas –alto endeudamiento externo en un contexto de bajas tasas reales de interés a nivel internacional y altos precios de materias primas—con un choque externo de gran magnitud generado por la conjunción de la fuerte e inesperada elevación de las tasas de interés en los Estados Unidos y el colapso, igualmente inesperado, de los precios de materias primas (Díaz-Alejandro, 1988; Bértola y Ocampo, 2010, cap. 5). La región debió enfrentarse a un verdadero club de acreedores, claramente coordinado por el gobierno de los Estados Unidos para evitar una crisis bancaria de grandes proporciones en dicho país (Devlin, 1989). A ello se agregó la lentitud en las soluciones y la condicionalidad de los préstamos internacionales. Aún así, los cambios tuvieron por algún tiempo direcciones muy diversas. Es cierto que desde mediados de los años 1980 se inició la liberalización económica en varias economías,

pero estos procesos tuvieron lugar junto con diversos experimentos de ajuste anti-inflacionario de corte heterodoxo y quizás, en la mayoría de los países, con un rechazo todavía abierto a las formas más radicales de liberalización económica. De hecho, muchas de las transformaciones estructurales que tuvieron lugar en los años 1980 fueron más el efecto colateral de las políticas de corto plazo adoptadas para manejar la crisis que de una clara estrategia de largo plazo.

Una diferencia esencial entre el nuevo y el viejo paradigma fue, en cualquier caso, la relación entre las ideas y la práctica. En el caso del viejo paradigma, la teoría, expresada por la CEPAL, llegó en una etapa avanzada del proceso, para racionalizar una práctica que ya llevaba un par de décadas y en algunos casos más. En el nuevo paradigma, las ideas vinieron primero como una ofensiva intelectual e incluso abiertamente ideológica que, aunque tenía precedentes, tomó pleno vuelo en los años 1960. El caso más paradigmático de ello fue, por supuesto, la ofensiva de la Escuela de Chicago en Chile desde los años 1950, cuyos resultados fructificarían bajo el régimen de Pinochet, dándole un sello distintivo a un régimen que careció inicialmente de modelo económico alguno (Valdés, 1995). Algunos textos de difusión, entre los que se destaca el de Balassa *et al.* (1986), jugaron un papel importante en este proceso.

El hecho de que la condicionalidad del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional jugara también un papel importante en la difusión de las nuevas políticas desde los años 1980 les dio en parte el carácter de una imposición externa, a diferencia nuevamente del paradigma precedente que, aunque influido por corrientes externas de pensamiento, surgió claramente desde dentro. Por eso, mientras el documento que mejor sintetizó la visión del período anterior fue el “manifiesto latinoamericano” surgido de la CEPAL, el que plasma con más claridad el nuevo paradigma fue el decálogo del “Consenso de Washington” que formuló Williamson (1990) para sintetizar lo que él percibía como la agenda de reformas que las instituciones financieras internacionales consideraba que debían adoptar los países latinoamericanos, más que sus propias ideas. El eje se había desplazado claramente hacia el pensamiento económico generado desde las economías industriales y especialmente desde los Estados Unidos. Para usar la terminología cepalina, el esquema “centro-periferia” se apoderó ahora del mundo de las ideas económicas que prevalecían en América Latina, en claro contraste con el paradigma precedente.

En cualquier caso, cabe agregar que el decálogo original nunca suscitó un verdadero “consenso” entre los defensores de las reformas de mercado, muchos de los cuales lo consideraron insuficiente. A medida que los resultados de las reformas de mercado mostraron sus limitaciones, la heterogeneidad se tendió a ampliar y se agregaron elementos que antes habían estado por fuera del “consenso”. El concepto de una “segunda generación de reformas” resultó aún más confuso, entre otras porque existen discrepancias profundas sobre lo que significa el desarrollo institucional, el supuesto foco de atención de tal generación de reformas (algunos autores resaltan los derechos de propiedad pero otros más bien la conformación de un aparato estatal con autonomía frente a los intereses individuales). Como resultado, hay en realidad muchas más “ortodoxias” contemporáneas de lo que se supone a menudo (así como antes de 1980 hubo también muchas heterodoxias). Esto corresponde, además, al concepto desarrollado

desde los años 1990 por algunos autores de que en realidad no existe un solo tipo de “economía de mercado” o, como lo formulan estos autores, de que existen en realidad muchas “variedades de capitalismo”.<sup>5</sup> Esto parece aún más evidente con la heterogeneidad regional creciente en el terreno ideológico en la última década, con la llegada al poder de diversos gobiernos izquierdistas.

Si los ejes de atención de la anterior etapa del desarrollo fueron la industrialización y la intervención estatal, el del nuevo paradigma fue la liberalización de las fuerzas de mercado. Las propuestas de reformas económicas no siguieron un patrón único y variaron a lo largo del tiempo. En el terreno macroeconómico, la idea que se popularizó en los años 1970 y, especialmente, en los 1980 fue la de “buscar los precios correctos” (*get the prices right*), una expresión que se refería, en particular, a colocar la tasa de cambio en un nivel de equilibrio y dejar que las tasas de interés reflejaran las fuerzas del mercado. La expresión también se empleó para referirse a la necesidad de dejar de discriminar contra los productos agrícolas, a través de la regulación de los precios por parte del Estado, así como a la necesidad de fijar precios de servicios públicos domiciliarios que cubrieran sus costos de prestación. Más tarde, el énfasis se desplazó hacia mantener bajos de niveles de inflación, bajo la rectoría de autoridades monetarias autónomas, una tarea que se alcanzó a fines de los años 1990 y ha resultado duradera, salvo en unos pocos países. En no pocos casos, los objetivos inflacionarios se han alcanzado en parte con la contribución de la sobrevaluación del tipo de cambio y, por ende, en contradicción con el objetivo de buscar los “precios correctos”. Con los nuevos auges en el financiamiento externo, aún más importante resultó la tensión entre la apertura de la cuenta de capitales y la tarea de buscar una tasa de cambio competitiva, que ha llevado a abandonar una u otra.

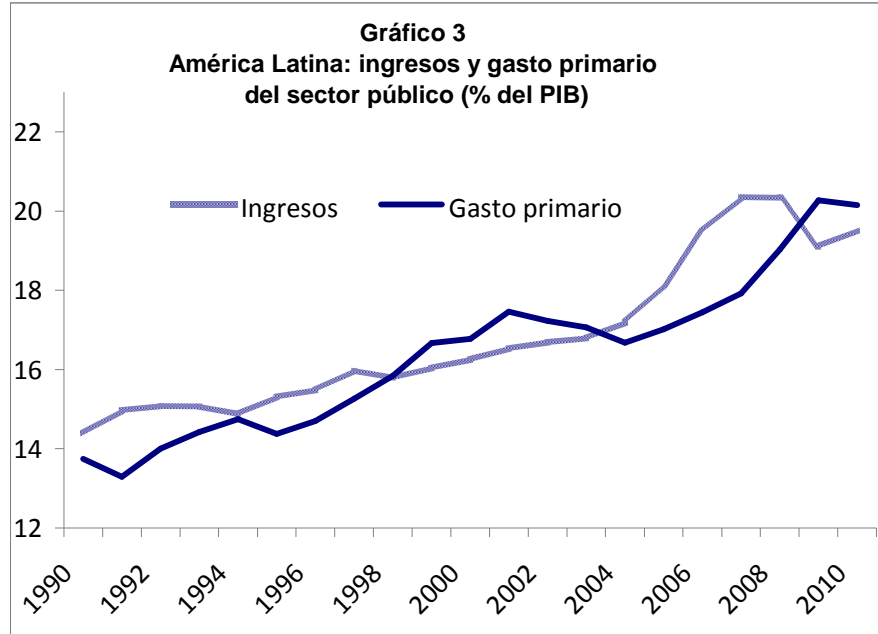
La baja inflación exigía, a su vez, la necesidad de mantener unas finanzas públicas sanas, tarea que resultó ardua durante la década perdida, cuando significó reducciones importantes en varios países en el gasto público, así como el esfuerzo por mejorar la estructura tributaria, lo que en la práctica implicó inicialmente el fortalecimiento del impuesto al valor agregado y la reducción de las tasas de tributación directa. Sin embargo, este esfuerzo resultó persistente, como se refleja en los bajos déficit fiscales desde la década de 1990. Desde fines de los años 1990, el reordenamiento se reflejó además en la formulación de metas fiscales explícitas de distinta naturaleza (superávit primario o equilibrio presupuestal, pero también en restricciones al aumento del gasto público), como parte de un conjunto más amplio de reglas de responsabilidad fiscal, que abarcaban también a las autoridades fiscales regionales o locales en sistemas federales o descentralizados. Sin embargo, y pese a la retórica que se generalizó durante la crisis reciente, la idea de que la política fiscal debería jugar un papel anticíclico solo echó raíces en Chile.

Lo que es más interesante, el reordenamiento persistente de las finanzas públicas no ha sido incompatible con la tendencia al incremento del gasto público que muestra en el Gráfico 3. En su conjunto, estas dos tendencias han exigido el fortalecimiento creciente de la tributación directa. Como la tendencia creciente del gasto público no figuró nunca en la agenda de reformas de mercado, debe interpretarse como un claro efecto de las

---

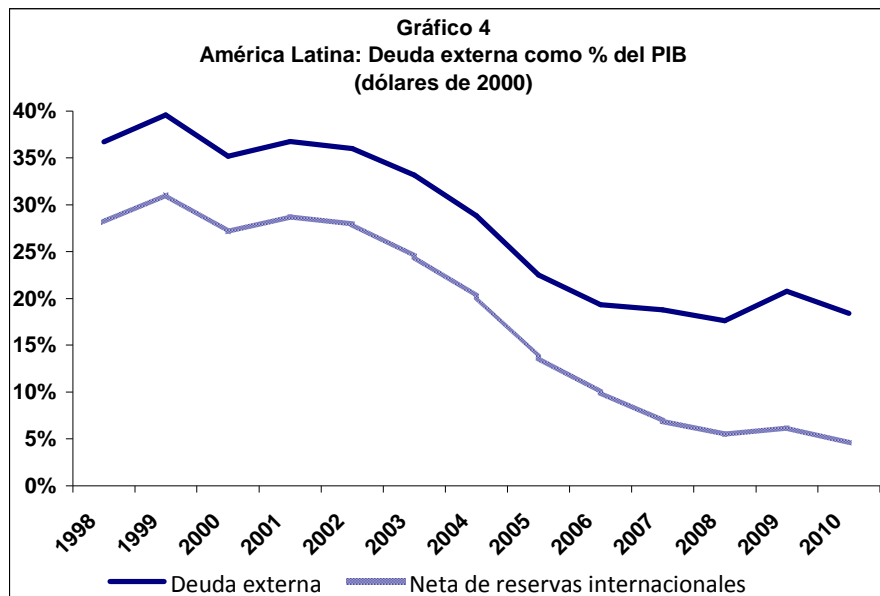
<sup>5</sup> Véanse, entre otros, Hall y Soskice (2001) y Rodrik (2007).

presiones que generó el proceso de democratización. Esto lo corrobora el hecho de que su principal expresión fue el aumento del gasto público social, que de acuerdo con las estadísticas de la CEPAL ha aumentado del 12.2% del PIB latinoamericano en 1990-91 al 18.4% en 2008-09.



Fuente: Estimaciones del autor con base en datos de la CEPAL.

Ni los menores niveles de inflación ni la relativa sanidad de las finanzas públicas pudieron evitar que la crisis que se inició en Asia Oriental en 1997 se transmitiera a América Latina y desencadenara una nueva ola de crisis financieras internas. Aquí el logro fundamental se logró después en la última década con la fuerte reducción del endeudamiento externo y, especialmente, del endeudamiento externo neto de activos externos (reservas internacionales, a las cuales hay que agregar en el caso chileno los recursos acumulados en los fondos de riqueza), como lo indica el Gráfico 4. Esta menor vulnerabilidad *externa* fue el factor decisivo en mejorar la capacidad de la política monetaria de contribuir a la reactivación durante la crisis financiera internacional de 2008 (Ocampo, 2011). A ello contribuyeron, sin embargo, algunas reformas internas, en particular el desarrollo de un mercado interno de bonos de deuda pública y las mejores regulaciones financieras, especialmente para evitar descalces de moneda en los balances de las entidades financieras e incluso la dependencia de estas entidades de recursos externos. Curiosamente, muchas de estas ideas no figuraron en la agenda de reformas, algunas son incluso contrarias a los paradigmas ortodoxos (la acumulación de reservas internacionales y la administración consecuyente de los tipos de cambio). La importancia de la vulnerabilidad externa es una reiteración de ideas fundamental del pensamiento cepalino.



En el terreno de la estructura económica, la liberalización comercial y la consecuente integración a la economía mundial con base en las ventajas comparativas, así como la apertura generalizada a la inversión extranjera directa, figuraron desde temprano en la agenda de reformas. Aunque el modelo chileno, adoptado en los años 1970, de establecer un arancel plano, solo fue imitado por unos pocos países, los aranceles se redujeron notablemente y su estructura se simplificó en forma radical, al tiempo que se eliminaba el grueso de las restricciones para-arancelarias. El objetivo de fijar aranceles bajos se logró así, en mucho mayor medida que en la etapa clásica de desarrollo hacia afuera. Se inició, además, una oleada de acuerdos de libre comercio, bajo el liderazgo de México y Chile. La liberalización comercial estuvo acompañada, asimismo, del desmonte de los aparatos de intervención estatal en el desarrollo productivo, que se habían diseñado en la etapa anterior no solo para promover el desarrollo manufacturero sino también el agrícola. Esta visión quedó encarnada en un lema que se repitió en varios contextos: “la mejor política industrial es no tener ninguna política industrial”.

La liberalización comercial estuvo acompañada, además, de la eliminación de la mayor parte de los sistemas de control de cambios internacionales y de la liberalización financiera interna. Esta última incluyó la liberalización de las tasas de interés, la eliminación de la mayoría de las formas de crédito dirigido establecidas durante el período anterior, y la reducción y simplificación de los encajes a las cuentas bancarias. La privatización de un conjunto amplio de empresas públicas fue el tercer elemento de esta agenda de reformas, así como la apertura a la inversión privada en los sectores de servicios públicos y domiciliarios, aunque en este caso el proceso fue más gradual y varios países mantuvieron bancos oficiales y empresas de servicios públicos. La desregulación más general de las actividades privadas figuró finalmente en la agenda, aunque se reconoció la necesidad de adoptar esquemas de regulación de prácticas monopólicas, incluidas las que se podrían presentar en los servicios públicos domiciliarios privatizados, así como de fortalecer la regulación financiera, para evitar que

la acumulación de riesgos excesivos en las entidades correspondientes pusieran en riesgo los ahorros del público y la estabilidad sistémica. Esta nueva agenda regulatoria avanzó, sin embargo, en forma lenta e irregular.

Los temas sociales no figuraron de manera prominente en la agenda inicial de reformas de mercado. En el decálogo original de Williamson, por ejemplo, el gasto en educación y salud solo figura como prioridad en la tarea de recortar el gasto público. En las propuestas de reforma que impulsó el Banco Mundial desde los años 1980 figuraron, sin embargo, tres ideas que tuvieron amplia difusión: descentralización, focalización del gasto público social hacia los más pobres, y apertura de espacios a la participación de agentes privados en la provisión de servicios sociales.<sup>6</sup> En esta esfera, hubo, en cualquier caso, un reconocimiento del papel esencial del Estado e incluso un llamado a que concentrara su actividad en el área social. Un tema que cruzaba esta agenda con la de saneamiento fiscal era el régimen de pensiones. En esta materia, la novedosa introducción de un régimen de ahorro individual adoptado por Chile en los años 1980 para sustituir el antiguo régimen de reparto se presentó en la región y más allá como una panacea, pero no todos los reformadores siguieron esta tendencia.

Sin embargo, también se reconstituyeron formas alternativas de pensamiento. En esta materia, el documento de la CEPAL sobre “Transformación Productiva con Equidad” (CEPAL, 1990) fue un hito, al que se agregaron muchos aportes adicionales en los años siguientes (véase Rodríguez, 2006). Por fuera de la CEPAL, la renovación del pensamiento vino a denominarse bajo el paraguas del “neo-estructuralismo” (véase, al respecto, la recopilación de textos en Sunkel, 1991) Las nuevas propuestas giraron en torno a cuatro temas predominantes: a) la conveniencia de mantener unas políticas macroeconómicas activas, de carácter anticíclico, para evitar en particular los desequilibrios que generan los fuertes ciclos de financiamiento externo; b) la conveniencia de combinar la apertura externa con regionalismo abierto; c) políticas productivas y tecnológicas activas, que promuevan la innovación, diseñadas ahora para economías abiertas; y d) colocar la equidad en el centro del desarrollo (véanse, en particular, French-Davis, 2005, y Ocampo, 2004). Con el tiempo, este último objetivo vino a ocupar un puesto destacado en la agenda de las instituciones que promovieron las reformas, en particular el Banco Mundial.

El mapa de las reformas muestra, en cualquier caso, la diversidad de respuestas nacionales (véase, por ejemplo Stallings y Peres, 2000). Dicha diversidad indica que el proceso de transformación no puede entenderse como una imposición externa: fue realmente el producto de decisiones nacionales que, además, a diferencia de los primeros experimentos neo-liberales del Cono Sur, fueron adoptadas ahora por regímenes políticos democráticos. De hecho, y por primera vez en la historia latinoamericana, el liberalismo económico coincidió con el liberalismo político. Dicha diversidad fue evidente tanto en los modelos de manejo macroeconómico como en el alcance y velocidad de algunas de las reformas estructurales –la apertura comercial, la liberalización financiera y el proceso más limitado de privatizaciones. Hubo, además, elementos relativamente comunes que no

---

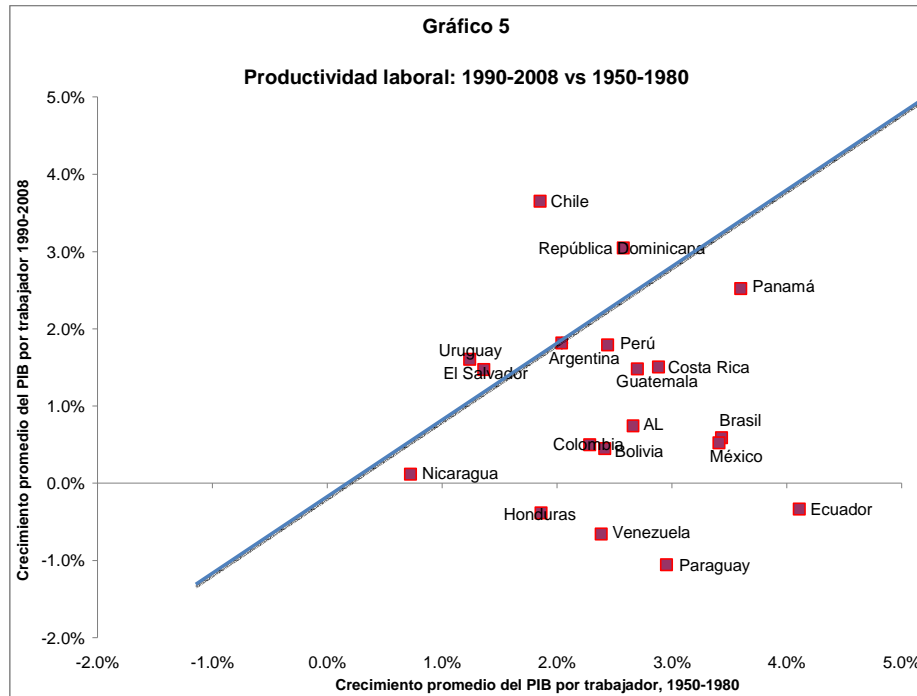
<sup>6</sup> Véase un repaso de las principales ideas en materia de política social, en contraste con las visiones industrialistas, en Filgueira *et al.* (2006).

hacían parte de la agenda de reformas iniciales recogidas en el decálogo de Williamson y que respondían más a presiones políticas internas. Entre ellos se destaca, como ya se señaló, el aumento generalizado del gasto público social en las economías latinoamericanas desde los años 1990. Este es, conjuntamente con el alcance muy limitado de la desregulación de los mercados de trabajo (Murillo, Ronconi y Schrank, 2011), son los reflejos más importantes de la coincidencia de las reformas económicas con el resurgimiento democrático en la región. Otro ingrediente que vino claramente del mundo político fue el apoyo a la integración económica regional, que entraba en abierto contraste con las visiones ortodoxas que reclamaban más bien la apertura comercial unilateral.

La diversidad se amplió, además, con el tiempo, como reflejo tanto de los pobres resultados de las reformas aún en términos económicos –incluyendo la ya mencionada divergencia norte-sur en los patrones de especialización— como del rechazo político a algunas de las reformas de mercado, lo que condujo al triunfo de movimientos políticos que se consideran abierta o moderadamente “reformadores de las reformas”. La “media década perdida”, que se desencadenó a partir de las crisis asiática de 1997 y rusa de 1998, fue un punto de corte. A partir de entonces se hizo evidente, no solo en América Latina sino en el mundo entero y en las propias agencias financieras internacionales, un mayor pragmatismo y la incorporación de nuevos temas en la agenda, especialmente los relativos a la equidad y al desarrollo institucional. Las evaluaciones excesivamente positivas de las reformas, que coincidieron curiosamente con el momento en que se desencadenaba la crisis (Banco Mundial, 1997; BID, 1997), fueron sucedidas por visiones mucho más matizadas, que hicieron énfasis en la necesidad de avanzar en la superación de los fuertes problemas de pobreza y desigualdad que enfrenta la región (véanse, en particular, Kuczynski y Williamson, 2003 y Banco Mundial, 2006).

El desempeño económico y social de las economías latinoamericanas desde los años 1980 ha sido, sin duda, mediocre. Sin embargo, en ese desempeño incidieron no solo los resultados de las reformas de mercado sino también múltiples perturbaciones macroeconómicas de amplio alcance, incluso de carácter mundial. El colapso del crecimiento económico durante la “década perdida” de los años 1980 fue sucedido por una recuperación en 1990-1997, aunque a ritmos mucho más lentos que durante los años de industrialización e intervencionismo estatal, y por la “media década perdida” de 1998-2003. De esta manera, la posición relativa de América Latina en la economía mundial ¡retornó en 2003 a niveles similares a los de 1900! (Gráfico 1) La coincidencia de un nuevo auge del financiamiento externo con un fuerte aumento de los precios de materias primas y un auge de las remesas de los trabajadores migrantes, generó una nueva bonanza en 2004-08, ahora a ritmos que ya se asemejan a los de fines de los años 1960 y comienzos de la década de 1970. Pero aún así, para el grueso de los países el crecimiento económico de 1990-2008 ha sido inferior al de 1950-80 (Gráfico 5). Pero si el lento crecimiento hasta comienzos del siglo XXI no puede adscribirse únicamente a las reformas de mercado, tampoco pueden los reformadores atribuirse el éxito del período más reciente, que incluso se ha caracterizado por el resurgimiento de tendencias heterodoxas de pensamiento en varios países.





Fuente: Estimativos del autor con base en Cuentas Nacionales de la CEPAL y los cálculos de la fuerza de trabajo de la OIT (1950-80) y CEPAL (1990-2008)

En la aplicación de este precepto se dejó incluso de lado un elemento de intervención sobre el que existe un consenso entre distintas escuelas de pensamiento económico, la política tecnológica, en la cual se había avanzado poco, aún durante la fase anterior de desarrollo. A ello se agregan los efectos de una especialización acorde con las ventajas comparativas estáticas, que incluye en el caso de manufacturas una participación alta de actividades de ensamble y otras con poco valor agregado, así como una reprimarización de la estructura exportadora en la última década (las exportaciones basadas en recursos naturales aumentaron del 45.9% de las ventas externas de la región en 2003 al 57.1% en 2008). Es cierto que la región no debe abandonar sus ventajas comparativas y desaprovechar una etapa de altos precios de productos básicos, especialmente de productos energéticos y mineros, pero debe hacerlo de forma tal que no sea antagónico con su diversificación productiva, incluso hacia las ramas asociadas a los recursos naturales que ofrecen posibilidades de desarrollo tecnológico, siguiendo el patrón de las naciones industrializadas intensivas en la explotación de dichos recursos. Pero como lo ilustra el Cuadro 1, América Latina se encuentra en un atraso tecnológico monumental en relación no solo con el mundo industrializado y las economías de Asia Oriental sino los países industrializados intensivos en recursos naturales. Como lo ha señalado la CEPAL durante las dos últimas décadas, y más recientemente Cimoli y Porcile (2011) y Hausmann (2011), este patrón de especialización puede estar condenando a América Latina a un rezago adicional hacia el futuro.

Cuadro 1					
Especialización, estructura productiva y crecimiento					
	PR1	PR2	%RN	I+D	Patentes
Latinoamérica	0.30	0.23	70	0.40	0.5
Países desarrollados basados en RN	0.70	0.72	59	1.89	65.4
Países emergentes de Asia	0.80	0.99	30	1.21	30.5
Economías maduras	0.88	0.97	24	2.43	132.6

Economías Maduras: Francia, Italia, Gran Bretaña, EEUU, Japón y Suecia  
 Desarrollados basados en RN: con 40% o más de las exportaciones basadas en Recursos Naturales  
 PR1: participación de industrias de ingeniería en el valor agregado de la industria (cociente respecto a EEUU 1982-2002)  
 PR2: participación de industrias de ingeniería en el valor agregado de la industria (cociente respecto a EEUU 2002-2007)  
 %RN: porcentaje de las exportaciones basadas en recursos naturales  
 I+D: inversión en investigación y desarrollo como % del PIB (1996-2007)  
 Patentes: patentes acumuladas por millón de habitantes 1996-2007  
 Fuente: Cimoli y Porcile (2011)

En materia social, no hubo realmente una “década perdida”, como lo revelan los indicadores sociales, aunque quizá sí un ritmo más lento de avance en materia de desarrollo humano durante las dos últimas décadas del siglo XX, como lo indica el Gráfico 2. Sin embargo, esta tendencia estuvo asociada al lento avance en el crecimiento económico más que en los indicadores de desarrollo social, que en particular en materia educativa han tenido un progreso sustancial. El retroceso en la lucha contra la pobreza fue notorio en la década perdida pero fue sucedido por una reducción moderada durante la expansión económica de los años 1990 y un retroceso adicional durante la “media década perdida”. Recién en 2005 se regresó, a los niveles de pobreza de 1980: es decir, en este terreno, América Latina no experimentó una década sino ¡un cuarto de siglo perdido! (Gráfico 3).

Esta tendencia fue sucedida, sin embargo, por una caída rápida de los niveles de pobreza, del 44% en 2002 al 34% en 2007, según las estimaciones de la CEPAL, la reducción más rápida y pronunciada de que se tenga memoria en la historia latinoamericana. En los años más recientes continuó disminuyendo, aunque más lentamente. La velocidad de este proceso fue posible gracias a la combinación de un rápido crecimiento económico con la mejoría en la distribución del ingreso en la mayoría de los países de la región: 12 de 17 de acuerdo con López-Calva y Lustig (2010) (12 de 18 si incluyéramos Colombia, cuya tendencia distributiva ha sido adversa durante estos años). Esta reducción de las desigualdades es una característica distintiva de la región en el contexto internacional.

Las causas de la fuerte mejoría distributiva han comenzado a ser analizadas con detenimiento.<sup>7</sup> Entre los factores favorables, uno sobre el que existe consenso es la reducción en los diferenciales salariales por nivel de calificación de la mano de obra. Ello refleja, a su vez, el impacto positivo que ha tenido la política social a través del aumento de largo plazo en los niveles de educación y la reducción en la desigualdad en su acceso, aunque con problemas todavía importantes en materia de calidad y de acceso a la educación superior. El diseño de sistemas de transferencias públicas altamente redistributivas, entre las que se cuentan los esquemas de transferencias condicionadas (con los programas “Oportunidades” en México y “Bolsa Familia” en Brasil como los más destacados), explican también una parte de la mejoría. A ellos se agrega, sin duda, la combinación de una mayor demanda de mano de obra, gracias al mayor ritmo de

<sup>7</sup> Véanse, entre otros, Cornia (2010), Gasparini y Lustig (2011) y los trabajos contenidos en López-Calva y Lustig (2010).

crecimiento económico, con la maduración del proceso de transición demográfica, que ha generado una reducción en el ritmo de crecimiento de la oferta laboral en la última década.

Esta mejoría debe ser tomada, en cualquier caso, con cautela. En materia distributiva, la región se encuentra en promedio mejor que en 1990, pero peor que en 1980 (Cuadro 2) y sigue teniendo, en conjunto con África al Sur del Sahara, los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso más altos del mundo (Gasparini y Lustig, 2011). Más aún, cuando se analiza un conjunto de indicadores del mercado de trabajo (desempleo, informalidad, remuneraciones medias y acceso a la seguridad social), se constata que no hay mejoría sistemática a largo plazo en las condiciones laborales, excepto en Chile (Ocampo y Vallejo, 2011). Y el alcance de la economía informal sigue siendo notorio y más elevado que en el pasado. De acuerdo con las estimaciones más recientes (Tokman, 2011), la economía informal se expandió de 58,8 al 64,0% del empleo urbano entre 1990 y 2008, según un concepto que incluye no solo los empleos en ocupaciones informales sino también los trabajadores asalariados del sector formal en condiciones de precariedad laboral (sin acceso a la seguridad social e incluso sin contrato de trabajo).

Cuadro 2						
Distribución del ingreso en América Latina						
(Coeficiente de Gini)						
	1980	1986	1992	1998	2002	2008
Argentina	39.8	42.7	45.0	50.2	53.3	46.3
Brasil	57.4	58.0	60.1	59.2	58.3	54.2
Chile	52.9	56.1	54.7	55.5	54.8	51.8
Paraguay	53.3	55.8	52.7	57.1	56.6	51.9
Uruguay	40.2	41.2	42.1	44.0	45.4	44.5
Bolivia		57.2	58.2	57.8	60.1	57.2
Colombia	60.0	58.2	56.4	58.8	55.6	55.6
Ecuador			49.9	51.1	56.5	53.4
Perú		52.9	47.4	52.6	51.4	48.0
Venezuela	42.3	44.6	41.3	47.2	47.5	43.5
Costa Rica		44.0	44.6	45.9	49.8	48.7
El Salvador			52.7	53.4	52.3	46.9
Guatemala		56.2	58.2	56.0	54.5	53.6
Honduras			51.5	51.9	55.5	55.3
Nicaragua			56.3	53.8	50.2	52.3
Panamá	48.0	51.8	55.5	55.4	56.4	54.8
México		48.0	54.1	54.7	53.8	50.5
R. Dominicana		50.9	53.1	50.5	49.0	48.3
Promedio						
Todos	49.2	51.3	51.9	53.1	53.4	50.9
Para países con datos para 1986		51.3	51.7	53.2	53.3	50.6
Para países con datos para 1980	49.2	51.0	51.0	53.4	53.5	50.3

FUENTE: Gasparini et al. (2009)

Debe anotarse, finalmente, que en materia de política social subsiste una pugna entre dos concepciones de la política social. La primera de ellas centra su atención en la focalización de los subsidios del Estado hacia los sectores más pobres de la población y ha servido como base para múltiples reformas de la política social, siguiendo las orientaciones del Banco Mundial. La segunda hace énfasis en la necesidad de cimentar firmemente la política social en los principios de ciudadanía social y, por ende, sobre la universalidad y solidaridad que son inherentes a dichos principios (CEPAL, 2000 y 2010). La primera ve la lucha contra la pobreza como la prioridad fundamental de la política social. La segunda no ignora ese objetivo, pero lo ve como parte de un proceso más amplio, cuyos objetivos esenciales son la equidad y la cohesión social. Esta segunda concepción retorna, además, a las raíces sobre las cuales se desarrollaron los Estados de Bienestar en el mundo industrializado, que tuvieron, sin embargo, un avance limitado en nuestra región debido a los principios “bismarckianos” que atan el acceso a los servicios sociales del Estado al acceso a empleos formales. De acuerdo con esta visión, la focalización debe visualizarse no como un sustituto sino como un complemento —y, de hecho, como un instrumento— de la universalización. Señala, además, que si no es concebida así, puede generar problemas crecientes de segmentación, como es ya evidente en los sistemas de política social en la región.

Debe resaltarse que la plena aplicación de los principios de ciudadanía social en las políticas sociales genera una alta demanda de recursos fiscales, que enfrenta un problema endémico de la mayoría de los países de la región: la debilidad de sus estructuras tributarias. Por ello, el avance adicional hacia esquemas universales de política social, acordes sobre una visión de derechos ciudadanos, exigirá unos esfuerzos mucho mayores por aumentar y mejorar las estructuras tributarias.

#### **4. A manera de conclusión: el legado histórico**

El repaso de los debates sobre el desarrollo en América Latina durante las seis décadas recientes sugiere cuatro conclusiones. La primera se refiere al crecimiento económico y la posición relativa de América Latina en la economía mundial. En este sentido, América Latina logró posicionarse desde fines del siglo XIX como una especie de “clase media” del mundo y consolidar esa posición durante la etapa de industrialización dirigida por el Estado. Este proceso se interrumpió, sin embargo, con la década perdida y no es evidente todavía que la actual fase de crecimiento sea el inicio de un nuevo proceso de avance relativo, en particular por el gran rezago tecnológico que ha acumulado la región en relación con sus pares y los países hacia cuyos estándares de vida espera converger. Los debates históricos, y en particular el aporte histórico de la CEPAL, indican que este objetivo no se logrará únicamente con una macroeconomía sana ni con la mera especialización acorde con las ventajas comparativas estáticas: se requieren también políticas productivas y tecnológicas activas, un tema fue explícitamente excluido de la agenda de políticas durante la fase de reformas de mercado, y solo ha retornado con posterioridad de manera fragmentaria.

La segunda conclusión se refiere a la enorme deuda social que ha acumulado América Latina a lo largo de la historia. La alta desigualdad económica y social que analizaron los clásicos de la historiografía económica y social latinoamericana se ha mantenido hasta

nuestros días. Durante la fase de industrialización dirigida por el Estado se registraron los avances más notorios en materia de desarrollo humano y una reducción, algo más moderada, de la pobreza, pero en materia de desigualdad los resultados fueron ambivalentes. Durante las últimas décadas, continuaron los avances en materia de políticas sociales, pero los retrocesos distributivos no han sido superados, salvo en unos pocos países, y en materia de reducción de la pobreza se perdió un cuarto de siglo antes de los avances sobresalientes de 2003-07. El contraste entre estos resultados y los avances persistentes en materia de desarrollo humano indican que los avances en la política social no son suficientes para lograr avances en materia de equidad si el sistema económico produce y reproduce altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso. Aquí yace, sin duda, la principal deuda histórica de la región.

La construcción del Estado —o, como se prefiere en las discusiones económicas contemporáneas, el desarrollo institucional— ha sido un proceso igualmente frustrante, como lo señala de manera mucho más detallada el ensayo de O'Donnell (2008) y el reciente informe de la OEA y el PNUD (2010) sobre la democracia latinoamericana. Los mayores avances se lograron en este campo durante la fase de industrialización dirigida por el Estado, pero aún así es evidente que en este campo América Latina acumuló un atraso, no solo en relación con los países industrializados sino también los asiáticos, donde la tradición de desarrollo estatal tiene raíces históricas mucho más profundas. Ahí donde ponen su acento las políticas se han logrado avances, como los que lograron aparatos de provisión de servicios sociales y de promoción del desarrollo productivo durante la etapa de industrialización dirigida por el Estado, o los Ministerios de Hacienda durante la fase de reformas, y los bancos centrales durante ambas.

Por último, cabe señalar que la etapa histórica más reciente ha logrado una consistencia mucho mayor entre los principios liberales, gracias al avance de la democracia política. Pero las tensiones entre los principios liberales no han desaparecido y han aparecido nuevas formas de negar el alcance de la democracia en relación con la organización económica. Entre estas últimas se cuenta, en particular, el predominio de una visión tecnocrática en que la organización de la economía no debe ser sujeto de la elección democrática. La democracia parece haber reclamado, sin embargo, esta agenda, pero no siempre de manera apropiada, como lo refleja el regreso periódico de tentaciones populistas, tanto de derecha como de izquierda. En esta materia, falta todavía el encuentro entre una economía que respete la elección y el control democráticos y una democracia que no se olvide de las reglas de juego de la economía.

## Referencias

- Astorga, Pablo, Ame R. Bergés and Valpy FitzGerald (2003), “The standard of living in Latin America during the twentieth century”, *Working Paper Series* No. 103, University of Oxford, Latin American Centre, March.
- Balassa, Bela, Gerardo M. Bueno, Pedro-Pablo Kuczynski and Mario Henrique Simonsen (1986), *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

- Banco Mundial (1997), *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Guillermo E. Perry, Omar S. Arias, J. Humberto López, William F Maloney and Luis Servén (comps), Washington D.C., Banco Mundial.
- Bértola, Luis, y José Antonio Ocampo (2010), *Desarrollo, vaivenes y desigualdad: Una historia económica de América Latina desde la independencia*, Madrid: SEGIB.
- BID (1997), *América Latina tras una década de reformas. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1997*, Washington, D.C.
- Bielschowsky, Ricardo (1998), “Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL”, en *Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL*, Santiago, Fondo de Cultura Económica-CEPAL.
- Bobbio, Norberto (1989), *Liberalismo y democracia*, México, D.F., Breviarios, Fondo de Cultura Económica.
- Calvo, Guillermo (2005), *Emerging Capital Markets in Turmoil: Bad Luck or Bad Policy?*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (comps.) (2003), *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra*, Serie de Lecturas 94 de El Trimestre Económico.
- Cardoso, Ciro F. S., y Héctor Pérez Brignoli (1979), *Historia económica de América Latina*, 2 vols., Barcelona, Editorial Crítica.
- Cardoso, Fernando Henrique (1977), “La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, No. 4.
- \_\_\_\_\_ y Enzo Faletto (1979), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México D.F., Siglo XXI Editores.
- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Bogotá: CEPAL/Alfaomega.),
- \_\_\_\_\_ (2010), *La hora de la igualdad*, Santiago: CEPAL.
- Chenery, Hollis (1979), *Structural Change and Development Policy*, Nueva York, Oxford University Press.
- Cimoli, Mario y Gabriel Porcile (2011), “Learning, Technological Capabilities and Structural Dynamics”, en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Nueva York: Oxford University press, capítulo 22.
- Cornia, Giovanni Andrea (2010), “Income Distribution under Latin America’s Center-Left Regimes,” *Journal of Human Development and Capabilities*, febrero.

- Devlin, Robert (1989), *Debt and Crisis in Latin America: The Supply Side of the Story*, Princeton: Princeton University Press.
- Díaz-Alejandro, Carlos F. (1988), “Latin American Debt: I Don’t Think we are in Kansas Anymore”, reproducido en Andrés Velasco (comp.), *Trade, Development and the World Economy, Selected Essays of Carlos F. Díaz-Alejandro*, Oxford, Basil Blackwell, cap. 15.
- Filgueira, Fernando, Carlos Gerardo Molina, Jorge Papadópulos y Federico Tobar (2006), “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida”, en Carlos Gerardo Molina (ed.), *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Editorial Planeta.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2005), *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina.
- \_\_\_\_\_, Oscar Muñoz y Gabriel Palma (1998), “The Latin American Economies, 1959-1990”, Leslie Bethell (comp.), *Latin America: Economy and Society Since 1930*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fishlow, Albert (1985), “El estado de la ciencia económica en América Latina”, *Progreso Económico y Social en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, cap. 5.
- Furtado, Celso (1989), *La fantasía organizada*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- García, Norberto y Víctor Tokman (1984), “Transformación ocupacional y crisis”, *Revista de la CEPAL*, No. 24, diciembre.
- Gasparini Leonardo, Guillermo Cruces, Leopoldo Tornarolli y Mariana Marchionni, (2009). “A Turning Point? Recent Developments on Inequality in Latin America and the Caribbean”. Research for Public Policy. Human Development, HD-02-2009. Nueva York: RBLAC-PNUD
- \_\_\_\_\_, y Nora Lustig (2011), “The Rise and Fall of Income Inequality in Latin America”, en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Nueva York: Oxford University Press, capítulo 27.
- Gerschenkron, Alexander (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Mass, Harvard University Press.
- Hall, Peter A. y David Soskice (eds.) (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Nueva York, Oxford University Press.
- Hausmann, Ricardo (2011), “Structural Transformation and Economic Growth in Latin America”, en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Nueva York: Oxford University Press, capítulo 21.
- Hirschman, Albert O. (1971), “The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America”, en Albert O. Hirschman, *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, New Haven, Yale University Press.

- Izquierdo, Alejandro, Randall Romero y Ernesto Talvi (2007), “Business Cycles in Latin America: The Role of External Factors”, Washington, BID y Montevideo, CERES, septiembre.
- Kuczynski, Pedro Pablo y John Williamson (comps.) (2003), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE), marzo.
- López-Calva, Luis Felipe y Nora Lustig (2010), *The New Dynamics of Inequality in Latin America*. Washington D.C.: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Brookings Institution.
- Love, Joseph L. (1994), “Economic Ideas and Ideologies in Latin America Since 1930”, L. Bethel (comp.), *The Cambridge History of Latin America*, 6 (1), Cambridge, Cambridge University Press.
- Murillo, Maria Victoria, Lucas Ronconi y Andrew Schrank (2011), “Latin American Labor Reforms: Evaluating Risk and Security”, en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Nueva York: Oxford University Press, capítulo 31.
- North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ocampo, José Antonio (2004), *Reconstruir el futuro: Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá: Grupo Editorial Norma y CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2008), “Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana”, en Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias y José Luis Machinea (eds.), *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*, Santiago: CEPAL y Secretaría General Iberoamericana.
- \_\_\_\_\_ y Juliana Vallejo (2011), “Economy and Equity in Latin America”, *Journal of Human Development and Capabilities*, noviembre.
- O’Donnell, Guillermo (2008), “Los desafíos actuales de la democracia y el desarrollo”, en Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias y José Luis Machinea (eds.), *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*, Santiago: CEPAL y Secretaría General Iberoamericana.
- OEA y PNUD (2010), *Nuestra Democracia*, México: Fondo de Cultura Económica, 2010.
- Palma, José Gabriel (1978), “Dependency: A Formal Theory of Underdevelopment or a Methodology for the Analysis of Concrete Situations of Underdevelopment”, *World Development*, Vol. 6, No. 7-8.
- Prados de la Escosura, Leandro (2007), “Inequality and Poverty in Latin America: A Long-Run Exploration”, en Timothy J. Hatton, Kevin H. O’Rourke y Alan M. Taylor (eds.), *The New Comparative Economic History: Essays in Honor of Jeffrey G. Williamson*, Cambridge, Mass., MIT Press, Cap. 12.
- Prebisch, Raúl (1973), “Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949”, Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago, CEPAL.



- Rodríguez, Octavio (2006), *El estructuralismo latinoamericano*, México D. F., Siglo XXI Editores y CEPAL.
- Rodrik, Dani (2007), *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.
- Rosenthal, Gert (2004), "ECLAC: A Commitment to a Latin American Way Towards Development", Yves Berthelot (comp.), *Unity and Diversity in Development Ideas: Perspectives from the UN Regional Commissions*, Serie de Proyectos de Historia Intelectual de las Naciones Unidas, Bloomington, Indiana University Press.
- Stallings, Barbara, y Wilson Peres (2000), *Growth, Employment and Equity: the Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., The Brookings Institution y Santiago, CEPAL-Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, Osvaldo (1971), "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina", *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, Año IV, No. 16, enero-marzo.
- \_\_\_\_\_ (comp.) (1991), *El desarrollo desde dentro: Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México D. F., Lecturas del Trimestre Económico, No. 71.
- Thorp, Rosemary (1998), *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tokman, Victor (2011), "Employment: The Dominance of the Informal Economy", en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Nueva York: Oxford University Press, capítulo 30.
- Valdés, Juan Gabriel (1995), *Pinochet's Economists: The Chicago School in Chile*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Williamson, John (1990), "What Washington means by policy reform", en John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*, Washington, D.C., Institute of International Economics.