CAPÍTULO 7
POLÍTICA ECONÓMICA, CRECIMIENTO Y DESARROLLO

En la teoría económica neoclásica, dados los gustos y preferencias de los agentes y dada la tecnología, el libre funcionamiento de los mercados en competencia perfecta asegura la eficiencia en el intercambio (que no sea posible redistribuir los factores y bienes entre los individuos de modo que se mejore la situación de alguno de ellos sin afectar la situación de algún otro individuo), la eficiencia productiva (que, utilizando la totalidad de los recursos y la mejor tecnología disponible, no sea posible producir más de un bien sin reducir la cantidad producida de otro bien) y la eficiencia mixta (el cumplimiento de la eficiencia en el intercambio y en la producción para un mismo conjunto de precios relativos). Estos tres conceptos de eficiencia se reúnen bajo el concepto de eficiencia en el sentido de Pareto en el equilibrio general. De este modo, los economistas neoclásicos han defendido el funcionamiento del libre mercado como una fuente de eficiencia económica y han acusado a la intervención pública de afectar la eficiencia de la economía que hubiera resultado del proceso de autorregulación del libre mercado.

No obstante, los supuestos en los que se apoya la teoría neoclásica al defender los mercados autorregulados, por lo general no se satisfacen fuera del ámbito de la teoría. Entre los supuestos más importantes que llevan a la conclusión de que el libre mercado competitivo conducirá al resultado más eficiente se encuentran el supuesto de competencia perfecta, el supuesto de que los agentes cuentan con información perfecta, el supuesto de consistencia en los gustos y preferencias de los consumidores, entre otros. El supuesto de competencia perfecta establece que existen muchas firmas y muchos consumidores en el mercado, de modo que ninguno tiene poder de influir sobre el precio. El supuesto de que los agentes cuentan con información perfecta implica que los agentes conocen toda la información que requieren para tomar sus decisiones sin que esto implique un costo adicional. El supuesto de que los agentes son consistentes

en sus gustos y preferencias establece que los individuos no son volubles en sus decisiones de consumo.

El incumplimiento en la realidad de estos supuestos fue la primera señal de la necesidad de otro mecanismo, distinto al mercado, que asegurara las condiciones básicas sobre las cuales pudiera funcionar adecuadamente el libre mercado sin afectar la eficiencia en el sentido de Pareto. El rol que la teoría neoclásica le asigna al Estado es precisamente el de asegurar estas condiciones. El Estado debe definir los derechos de propiedad iniciales y garantizar el cumplimiento de estos derechos y de los contratos firmados entre los agentes. Asimismo, el Estado debe velar por el mantenimiento de la competencia, evitando las conductas monopolísticas por parte de las firmas y regulando los monopolios naturales. Además, el Estado debe facilitar la trasmisión de la información y brindar los incentivos necesarios para que los agentes revelen información necesaria para la toma de decisiones de otros agentes.

La falta de competencia se expresa en la presencia de monopolios u oligopolios en algunas industrias. La competencia imperfecta produce una pérdida de eficiencia social pues el precio que pagan los consumidores es superior al costo marginal del monopolio y la cantidad producida es inferior a la cantidad óptima. Esta ineficiencia ocurre también en el caso de la competencia monopolística. La competencia monopolística se da entre firmas que producen bienes similares pero emplean estrategias de diferenciación de productos. La diferenciación de productos permite que estas empresas cuenten con relativo poder de mercado y puedan fijar sus precios por encima del costo marginal.

La existencia de monopolios naturales también genera una pérdida de eficiencia social. Los monopolios naturales tienen lugar en industrias en las que resulta más eficiente, en términos productivos, que una sola firma produzca el bien o servicio, pues el costo medio se reduce a medida que aumenta la producción. Existen, además, otros problemas relacionados con el comportamiento de las firmas y su interacción en la industria que también reducen la competencia, por ejemplo, la colusión entre firmas competidoras o la imposición de restricciones a la entrada de otras firmas al mercado mediante contratos de exclusividad con clientes o proveedores, entre otros. El estado interviene a través de las agencias reguladoras de la competencia y las agencias reguladoras de los sectores con monopolios naturales o empresas de redes, para minimizar la pérdida de eficiencia que resulta de la competencia imperfecta.

Las fallas en la información también generan resultados ineficientes, pues, contrariamente a lo asumido en la teoría de los mercados autorregulados, los agentes no cuentan con información y previsión perfecta. En las relaciones de intercambio, la información es asimétrica y se presentan problemas de principal y agente, por ejemplo, los problemas de *moral hazard* y selección adversa en el mercado financiero (Stiglitz & Weiss 1981). Por lo tanto, el Estado interviene para corregir las asimetrías

de información. Por ejemplo, las agencias que recogen información crediticia de los agentes pretenden facilitar la difusión de la información acerca del comportamiento de los prestatarios. Existen también fallas de coordinación entre los agentes que se traducen en la existencia de mercados incompletos. Los mercados son incompletos si no suministran bienes o servicios aun cuando el costo de suministrarlos es menor al precio que los consumidores están dispuestos a pagar. Los mercados de seguros y los mercados financieros poco desarrollados enfrentan este tipo de problemas. Por lo tanto, el Estado interviene para asegurar la provisión de estos bienes o servicios, por ejemplo, brindando seguros de desempleo.

Sin embargo, existen situaciones en las que, aun bajo el cumplimiento de todos los supuestos de la teoría de los mercados autorregulados, el resultado no es un óptimo de Pareto. Estos casos, denominados fallas de mercado, aluden a la existencia de bienes públicos y de externalidades producto de las actividades de consumo o producción de los agentes (Bator 1958). El reconocimiento de la existencia de estas fallas de mercado constituye un ámbito adicional para la acción del Estado, desde la perspectiva neoclásica de que el Estado debe mantener un rol mínimo.

La existencia de bienes públicos es una falla de mercado, pues, como se vio en el capítulo cinco, los bienes públicos no son rivales y además resulta difícil o costoso excluir a otras personas de su consumo. Debido a estas características, las empresas privadas no tienen incentivos para producir bienes o brindar servicios públicos. El Estado provee esos servicios a la ciudadanía y los financia con los tributos que los contribuyentes pagan. Las externalidades también son fallas de mercado ya que el costo (o beneficio) social es distinto al costo (o beneficio) privado. Por lo tanto, se produce una cantidad menor a la óptima de externalidades positivas, pues el beneficio privado es menor al beneficio social, pero los agentes privados no se adueñan de esta diferencia. Asimismo, se produce una cantidad superior a la óptima de externalidades negativas, pues el costo privado es menor que el costo social y los agentes privados no interiorizan ese costo. Ante estas situaciones, el Estado interviene en la economía para incentivar las actividades que producen externalidades positivas y para asegurar que los agentes privados asuman el costo de las externalidades negativas que generan.

Información incompleta, asimétrica e imperfecta

Rasmusen (1996 [1989]: 63-67) define los conceptos de información perfecta, simétrica y completa. La información es completa si los agentes conocen todos los estados de la naturaleza y conocen las normas que rigen la interacción de los agentes. Asimismo, la información es simétrica si todos los agentes saben lo mismo (tienen el mismo conjunto de información). La información es perfecta si cumple con los requisitos de información completa y simétrica. Stiglitz y Weiss (1981), resaltaron la importancia de la asimetría en la información, en el incumplimiento de las leyes de oferta y demanda, en algunos mercados. Los autores sostienen que la asimetría de la información en el mercado crediticio genera como consecuencia un racionamiento de los créditos, en el que la tasa de interés (el precio) no funciona como mecanismo que asegure la igualdad entre la oferta y la demanda por créditos. Los autores concluyen señalando: «La ley de oferta y demanda no es en efecto una ley, ni debe ser vista como un supuesto necesario para el análisis competitivo. […] El resultado usual de la teorización económica: que los precios limpian los mercados, es específico al modelo y no es una propiedad general de los mercados —el desempleo y el racionamiento del crédito no son fantasmas» (Stiglitz & Weiss 1981: 409).
Las fallas en la información son algunas veces consideradas fallas de mercado. De cierto modo, la información es casi un bien público, pues no es rival. Es decir, que una persona reciba cierta información no implica que otra persona deje de conocer dicha información. Sin embargo, obtener información puede ser muy costoso y, en algunos casos, es posible excluir a las demás personas del conocimiento de la información obtenida. Asimismo, el nuevo conocimiento genera externalidades positivas. En el capítulo cinco, se mencionó que, debido a las externalidades positivas que se generan con la difusión de la información y del conocimiento, el Estado pretende incentivar la inversión en investigación y desarrollo (I&D) y para ello concede derechos de propiedad intelectual.

A raíz de la crisis de 1929, John Maynard Keynes propone un nuevo espacio para la acción del Estado en la economía. Keynes plantea la necesidad de regular la demanda agregada para asegurar el funcionamiento de la economía con pleno empleo, pues los países industrializados adolecían de problemas de insuficiencia de demanda. El autor inicia su libro *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* señalando que los postulados de la teoría dominante en esa época (la teoría neoclásica, aunque Keynes la llama «clásica») solo se aplican a un caso especial del sistema económico. «Más aún, las características del caso especial supuesto por la teoría clásica no son las de la sociedad económica en que hoy vivimos, razón por la que sus enseñanzas engañan y son desastrosas si intentamos aplicarlas a los hechos reales» (Keynes 1965 [1936]: 15). El paradigma keynesiano, que enfatiza la aplicación de la política fiscal y monetaria

para administrar la demanda agregada, prevaleció en el período 1945-1970. «Esta fue la época en que se desarrollaron los instrumentos modernos de la política monetaria (control de las tasas de interés) y fiscal (control de los gastos del gobierno e impuestos). Fue también un período en el cual la cobertura de los sindicatos se elevó a máximos históricos y se amplió el estilo del *New Deal* de las instituciones de seguridad social y de regulación» (Palley 2005: 139).

Posteriormente, los problemas económicos y sociales generados con la guerra de Vietnam y el estancamiento económico con inflación (estanflación) generado por los *shocks* de precios del petróleo, pusieron en cuestión el paradigma keynesiano de administración de la demanda. El estancamiento económico que sufrieron los países industrializados se atribuyó a la intervención excesiva del Estado. Asimismo, los problemas de deuda externa y desequilibrios macroeconómicos en los países en desarrollo fueron atribuidos a las medidas proteccionistas que acompañaron a la industrialización por sustitución de importaciones llevada a cabo desde la posguerra. Como resultado, la creencia en que el Estado podía intervenir satisfactoriamente en la economía para asegurar el correcto funcionamiento de la misma fue reemplazada por la creencia en que dichas intervenciones generaban más costos que beneficios.

De este modo, el nuevo paradigma, el neoliberalismo, enfatiza «la eficiencia del mercado competitivo, el papel de los individuos en la determinación de resultados económicos y las distorsiones asociadas con la intervención y regulación gubernamentales en los mercados» (Palley 2005: 138). Bajo este nuevo paradigma, se formularon las reformas de cambio estructural y las recomendaciones de liberalización de la economía y del comercio internacional conocidas como el Consenso de Washington. No obstante, los pobres resultados registrados en los países que siguieron las recomendaciones del Consenso y, más recientemente, la crisis financiera global de 2008 han cuestionado la firme creencia de que los mercados pueden funcionar eficientemente sin la necesidad de la regulación del Estado. Como señala Palley (2005: 144):

> El fracaso del consenso de Washington, para generar un crecimiento más rápido en países en desarrollo […] ha contribuido a un retroceso que lo ha desacreditado de manera considerable. Existe ahora un reconocimiento amplio de que: a) los mercados financieros internacionales pueden ser propensos a la inestabilidad; b) el crecimiento conducido por la exportación no es suficiente para el desarrollo nacional y puede promover una deflación global y conducir hacia una crisis; c) la democracia y las instituciones que promueven la inclusividad social son necesarias para el desarrollo, y d) las protecciones al mercado de trabajo son necesarias para prevenir la explotación. (Palley 2005: 144).

Este cambio de paradigma en el pensamiento y en la política económica tiene implicaciones para el crecimiento económico a través de su incidencia en distintos aspectos. En este capítulo se presenta brevemente la importancia de la política económica

en distintos ámbitos del funcionamiento de la economía y la relación que esta tiene con el crecimiento y el desarrollo económico. En la primera sección presentamos los distintos espacios para la intervención del Estado a la luz de los diversos modelos de crecimiento presentados en los capítulos precedentes. En la segunda sección se analiza las experiencias de algunos países que resultan emblemáticas, pues han sido comúnmente señaladas en la literatura como ejemplos a seguir. De este modo, se repasa la experiencia de los tigres asiáticos, China, India y el caso peruano. En la tercera sección se estudia la implicancia de las políticas macroeconómicas y las instituciones en el crecimiento económico y el desarrollo. En la cuarta sección se recogen diversos temas, como la política comercial, la liberalización financiera, las políticas de industrialización y la promoción de la demanda interna. Finalmente, se presentan los temas del desempleo, la pobreza y la desigualdad y sus vínculos con el crecimiento económico.

1. Introducción: espacios para la intervención del estado en los diferentes enfoques de crecimiento

El debate acerca del rol del Estado y de la política económica en el desarrollo económico del capitalismo no es nuevo en economía. En 1944, el antropólogo Karl Polanyi, en su libro *La gran transformación*, criticaba el planteamiento neoclásico de los mercados autorregulados como fuente de desarrollo del capitalismo. Para el autor, el desarrollo económico fue el resultado de la intervención del Estado. Del mismo modo, Ugo Pipitone, estudioso de los casos de los países que han salido del atraso económico, señala, como conclusión general, que la salida del atraso es el resultado de la voluntad política de los Estados y de planes implementados enérgicamente (Pipitone 2007). En palabras del autor:

> Me ocupo desde hace años de temas relacionados con los fenómenos históricos de salida (exitosa o fallida) del atraso y he registrado algunas constantes:

Del atraso se sale rápidamente (dos, máximo tres generaciones) o no se sale. El castillo se toma por asalto, por sitio es impenetrable.

Sin un sentido de urgencia por parte de nuevas clases dirigentes que perciben el crecimiento como su mayor instrumento de legitimación, la salida del atraso queda normalmente en buenos deseos.

Sin políticas agrarias capaces de incrementar productividad y bienestar rural, los países arrastran por siglos las deformaciones asociadas a una tarea previa de homologación social históricamente incumplida.

- La salida del atraso no es ni de derecha ni de izquierda; cualquiera que sea la orientación ideológica del gobierno, la clave sigue siendo la misma: una buena administración pública. (Pipitone 2007).

De este modo, Pipitone enfatiza la importancia de la intervención del Estado, a través de la política económica, en el proceso de desarrollo de la economía. Para muchos autores, como Pipitone, el estudio de los casos particulares de diversos países los lleva a concluir que la ruta al desarrollo no consiste en la elección de una estrategia extrema de liberalización completa o de centralización total. «Existe una tercera vía —o debería decir muchas terceras vías— entre los extremos del control total de la economía por parte del gobierno y el completo *laissez-faire*. En diferentes etapas del desarrollo o en diferentes situaciones, los países elegirán y deben elegir diferentes puntos de este espectro» (Stiglitz 1996: 12).

Sin embargo, los distintos modelos de crecimiento no tienen las mismas implicancias en cuanto al rol del Estado en el crecimiento económico. A continuación, se recuerda brevemente los espacios para la acción del Estado en los modelos de crecimiento tratados a lo largo del texto.

Seis roles del gobierno para impulsar el desarrollo

Luego de analizar las experiencias de desarrollo estadounidense y asiática, Stiglitz (1996: 13) señala: «[…] tanto en Estados Unidos como en las crecientes economías del este de Asia, el gobierno ha jugado importantes roles que han promovido el desarrollo». Estos seis roles son:

1. Promover la educación.- Incrementa el capital humano de la economía y además, contribuye a formar una sociedad más igualitaria.
2. Promover la tecnología.- La teoría de crecimiento enfatiza la importancia del cambio tecnológico y las mejoras en la productividad para el crecimiento.
3. Apoyar el sector financiero.- Este sector presenta muchas fallas de mercado y es de suma importancia para promover el desarrollo.
4. Invertir en infraestructura.- La infraestructura incluye infraestructura física como infraestructura institucional que facilite el buen funcionamiento de los mercados.
5. Prevenir la degradación ambiental.- Es necesario considerar que el desarrollo es mucho más que la expansión del PBI, implica también sostenibilidad.
6. Crear y mantener una red de seguridad social.- Mejora las condiciones de salud de la población, haciendo más productiva a la fuerza laboral, y mejora los estándares de vida de la población (Stiglitz 1996: 13-15).

Modelos de crecimiento keynesianos y neoclásicos

Los modelos iniciales de crecimiento económico presentan un espacio limitado para la intervención del Estado en el desempeño de la economía en el largo plazo. En el capítulo dos se trataron los modelos de crecimiento keynesianos de Harrod (1939) y Domar (1946) y los modelos de crecimiento neoclásico de Solow–Swan (1956), Ramsey–Cass y Koopmans y Diamond.

Los modelos de crecimiento keynesianos concluyen que el crecimiento de la economía con pleno empleo es altamente inestable, pues no existen mecanismos que aseguren el ajuste automático entre la tasa de crecimiento de la fuerza laboral (también llamada «tasa natural de crecimiento») y la tasa de crecimiento que garantiza el cumplimiento de las expectativas de los inversionistas (la tasa garantizada). Estos modelos eran utilizados para explicar la situación de los países subdesarrollados, que experimentaban desempleo permanente; es decir, casos en los que la tasa natural está por encima de la tasa garantizada. Por lo tanto, el Estado debería intervenir para asegurar que ambas tasas coincidan y de este modo la economía crezca manteniendo el pleno empleo. Esta intervención implicaría tanto controlar la tasa de crecimiento natural y promover el incremento de la tasa garantizada, hasta asegurar la convergencia entre ambas tasas.

La tasa de crecimiento natural dependía de la tasa de crecimiento de la población y del progreso técnico. Ambos parámetros dependen de factores exógenos al modelo. Para reducir la tasa de crecimiento natural sería necesario diseñar adecuadas políticas de control de la natalidad, orientadas reducir la tasa de crecimiento de la población y controlar así el crecimiento de la oferta laboral y del desempleo. Por otro lado, las intervenciones para mantener baja la tasa de progreso técnico no son recomendables pues reducen la competitividad de la economía. Sin embargo, controlar la tasa de natalidad no es lo único que se necesita para garantizar el crecimiento con pleno empleo. La tasa de crecimiento garantizada debía incrementarse hasta que se iguale a la tasa natural.

La tasa garantizada es igual a la tasa de ahorro de la economía dividida entre el ratio capital–producto. Para mantener una elevada tasa de crecimiento es entonces necesario mantener elevadas tasas de ahorro. Por lo tanto, la política económica debería centrarse en la promoción del ahorro nacional. «Dado que el ahorro público podía sustituir el ahorro doméstico, la política fiscal estuvo identificada como el principal instrumento de crecimiento. El gobierno tenía un rol que jugar» (Shaw 1992: 611).

Por su parte, el modelo neoclásico de Solow–Swan (1956) concluye que el producto per cápita permanece constante en el estado estacionario, a menos que se le incluya

el progreso técnico exógeno, caso en el cual, el producto per cápita crecerá a la tasa de cambio técnico. Este modelo no dice nada sobre cuáles son los determinantes del crecimiento económico a largo plazo, pero da información sobre las variables que influyen diversamente sobre el bienestar a largo plazo de los consumidores o de las familias. Según este modelo, el producto per cápita a largo plazo depende positivamente del nivel de progreso técnico, de la tasa de ahorro, y depende negativamente de la tasa de crecimiento de la población y de la tasa de depreciación. Si la tasa de ahorro de la economía es más elevada, o si la tasa de crecimiento de la fuerza laboral es menor, la relación capital–trabajo y el nivel de producto per cápita en el estado estacionario serán mayores; pero la tasa de crecimiento del producto per cápita no depende de ninguno de estos parámetros.

Por lo tanto, el incremento del ahorro, si bien aumenta la intensidad de capital y el nivel del producto per cápita, no aumenta la tasa de crecimiento de largo plazo del PBI. Los efectos del aumento de la tasa de ahorro son solo transitorios. Solo asegurando una mayor tasa de progreso técnico se puede asegurar una mayor tasa de crecimiento del producto per cápita. La promoción del cambio técnico, variable que es exógena al modelo de crecimiento neoclásico, debería generar una aceleración del crecimiento de la economía.

De este modo, el espacio para la intervención del Estado en los modelos de crecimiento neoclásicos es muy restringido. Un gobierno preocupado por mejorar el nivel de bienestar y de ingreso per cápita de la población, debe adoptar políticas orientadas a: (1) incentivar el ahorro, (2) fomentar la inversión de las empresas en investigación y desarrollo, y (3) disminuir la tasa de natalidad. Al aumentar el ahorro se sacrifica consumo presente por mayor consumo futuro.

La tasa de cambio técnico es exógena y los modelos neoclásicos no especifican los canales a través de los cuales el Estado podría tener impactos directos sobre esta tasa. «En el modelo neoclásico de un sector, se demuestra que el determinante último de la tasa de crecimiento es la tasa de expansión de la población determinada autónomamente. La política fiscal es considerada irrelevante en la búsqueda de un mayor crecimiento en sí mismo, aunque aun puede tener un rol en las búsquedas más esotéricas de *Golden Rules* para alcanzar *Golden Ages*» (Shaw 1992: 611).

Ante esta deficiencia, la nueva teoría del crecimiento, o la teoría del crecimiento endógeno, intenta modelar el cambio técnico y enfatiza la posibilidad de que el Estado intervenga para promover el progreso tecnológico (véase capítulo cinco).

Teoría de crecimiento endógeno

La teoría del crecimiento endógeno enfatiza que el crecimiento de la economía depende de la tasa de progreso tecnológico. Sin embargo, a diferencia de los modelos de crecimiento neoclásicos, la tasa de progreso técnico no es exógena, sino que está determinada al interior de los modelos. Dentro de la teoría de crecimiento endógeno, se agrupan distintos modelos que implican distintos resultados y espacios para la acción del Estado.

Dentro de los modelos de primera generación, el modelo de Arrow (1962), el cual enfatiza la importancia del aprendizaje en la práctica, no obtiene resultados muy distintos a los hallados en los modelos de crecimiento neoclásicos con progreso técnico exógeno.

> Aunque los modelos de Arrow-Levhari-Sheshinski hacen endógeno al progreso técnico y explican el crecimiento económico en el contexto de retornos crecientes consistentes con un equilibrio competitivo, la solución de estado estacionario se mantiene, siendo el crecimiento de la economía igual a la tasa de crecimiento de la fuerza laboral autónomamente determinada. Mientras que el modelo de Arrow señala niveles subóptimos de inversión, el determinante último de crecimiento económico permanece no susceptible a la acción de política (Shaw 1992: 614).

En cuanto a los modelos de crecimiento endógeno de segunda generación, el modelo de Romer (1986), que incorpora, además de los retornos a escala crecientes en la producción del bien final, los retornos decrecientes en la producción de conocimiento, encuentra que el cambio técnico endógeno se explica en términos de la adquisición de conocimiento como resultado de la maximización racional de beneficios por parte de los agentes de la economía. De este modo, estas decisiones pueden ser alteradas a través de una adecuada política fiscal e impositiva que otorgue los incentivos necesarios para promover la acumulación de conocimiento (Shaw 1992: 615).

Por otra parte, los modelos que incluyen la inversión en investigación y desarrollo (I&D), como los modelos de Lucas (1988) y Romer (1990), explican el cambio tecnológico enfatizando la importancia de las ideas y la acumulación del capital humano. En el modelo de Romer (1990), por ejemplo, los beneficios del progreso técnico, es decir, de la generación de nuevas ideas, son parcialmente excluibles a través de la aplicación de derechos de propiedad intelectual.

> Al introducir la exclusión parcial, la inversión en investigación y desarrollo es considerada en términos del comportamiento racional maximizador de beneficios por parte de las firmas quienes pueden disfrutar las cuasi-rentas.

> Todos estos modelos concluyen que la investigación producida por el sector de investigación será sub-óptima debido a que una parte de los beneficios están libremente disponibles para todos. Esto sugiere un posible rol para el gobierno subsidiando la investigación. La dificultad aquí se encuentra en la identificación adecuada de los sectores relevantes de I&D. Una opción de «segundo mejor» podría ser subsidiar la adquisición general de capital humano. (Shaw 1992: 617).

Por lo tanto, los factores que influencian la tasa de cambio técnico son la inversión en capital humano y la inversión en investigación y desarrollo que genere innovaciones tecnológicas. De este modo, la tasa de progreso técnico puede ser influenciada por la política económica, si esta se orienta hacia la promoción de la investigación y desarrollo (Howitt 2004: 3). Así, la teoría del crecimiento endógeno otorga un papel importante a las políticas económicas en la determinación de la tasa de crecimiento a largo plazo, a través de su influencia en la acumulación de capital físico y humano, y la innovación tecnológica. Entre estas políticas resaltan la creación de un marco político que promueva la innovación y la adaptación de tecnología (Corbo 1996: 159), el fortalecimiento de las instituciones, especialmente los derechos de propiedad intelectual, que incentiven la innovación, y la promoción de las inversiones en capital físico, humano y en tecnología.

Teoría de crecimiento dirigido por la demanda

La teoría de crecimiento dirigido por la demanda amplía aun más la posibilidad de acción del Estado en la economía. Dentro de esta teoría se incluyen modelos que enfatizan el rol conductor de distintos componentes de la demanda agregada. Por un lado, se encuentran los modelos de crecimiento dirigido por las exportaciones, los modelos de crecimiento dirigido por la inversión y los modelos de crecimiento dirigido por los salarios o los beneficios (véase capítulo seis).

El modelo de crecimiento dirigido por las exportaciones de Thirlwall (1979) sostiene que el crecimiento enfrenta una restricción de balanza de pagos. La tasa de crecimiento de la economía no puede ser superior a la tasa de crecimiento determinada por el equilibrio en la balanza de pagos. Por lo tanto, para que las economías crezcan más rápido es necesario, relajar estas restricciones, incrementando las exportaciones y/o reduciendo la elasticidad ingreso de la demanda por importaciones (Thirlwall 1979: 52). Ambas medidas constituyen espacios para la política económica. Las propuestas para alcanzar estos objetivos son muy variadas, involucran opciones de política comercial, política industrial, política cambiaria, entre otras. Las medidas más exitosas solo podrán ser identificadas luego de analizar cuidadosamente el caso particular de cada país.

Sin embargo, un tema central en la teoría del crecimiento por la demanda es la industrialización. La industrialización implica el cambio en la estructura productiva de la economía, pasando de una estrategia de crecimiento primario–exportadora a una estrategia de promoción de exportaciones de bienes manufacturados de elevado valor agregado. Este tipo de bienes presenta una mayor elasticidad ingreso de la demanda por exportaciones, a diferencia de los bienes primarios, lo cual contribuiría a relajar las restricciones que representa la cuenta corriente sobre el crecimiento. Por lo tanto, es necesaria la intervención del Estado para promover, a través de la política industrial, el cambio en la estructura productiva y la estrategia de desarrollo adoptada.

Por otro lado, el enfoque de crecimiento dirigido por la inversión prioriza el rol conductor de la inversión para impulsar el crecimiento del producto. A diferencia de los modelos de crecimiento neoclásico que enfatizan la importancia de elevadas tasas de ahorro para el crecimiento, estos modelos resaltan la importancia de las decisiones de inversión de los agentes. Desde una perspectiva keynesiana, la promoción del ahorro no se traduce necesariamente en inversión. Las decisiones de inversión no dependen exclusivamente de las posibilidades de financiamiento, dependen sobre todo de las expectativas de los inversionistas. Existen diversas teorías acerca de los determinantes de la inversión (como se vio en el capítulo seis). Entre estos resaltan la confianza y las expectativas de los inversionistas con respecto a sus ganancias, las expectativas de demanda futura (vinculadas al uso de la capacidad productiva instalada y el desempeño de la economía) y el acceso al financiamiento.

En este sentido, el espacio para la intervención del Estado en la promoción de la inversión es bastante amplio. Desde el enfoque más conservador, el Estado debe mantener un contexto macroeconómico que reduzca la incertidumbre de los inversionistas y genere confianza. Desde una perspectiva más activa, el Estado debe asegurar el pleno empleo de la capacidad productiva y las inversiones en bienes y servicios de infraestructura pública que rentabilicen los proyectos privados de inversión. Asimismo, la política con respecto al desarrollo y la regulación de los mercados financieros también tiene un rol crucial en la provisión de financiamiento para satisfacer las necesidades de inversión.

La principal implicancia de política de los modelos de crecimiento determinado por la demanda es el fortalecimiento del mercado interno para evitar la dependencia de la demanda externa que enfrentan los países que basan su crecimiento en las exportaciones. Para fortalecer el mercado interno es necesario contar con instituciones sólidas que doten de poder adquisitivo a los trabajadores, garantizando así el impulso de la demanda agregada a través del incremento del consumo. También es necesario mejorar la distribución del ingreso, contar con un buen gobierno que refuerce los mecanismos de participación democrática y la gobernanza, contar con estabilidad

financiera, un mercado crediticio desarrollado y posibilidades de emprender políticas de estabilización macroeconómicas contracíclicas (Palley 2002: 7).

Es claro que algunas de estas recomendaciones de política, orientadas a reforzar el mercado interno, no son compatibles con aquellas que buscan promover el crecimiento a través de las exportaciones, afectando los derechos laborales. Para esta estrategia de crecimiento, la regulación en el mercado laboral puede ser una fuente de costos adicionales que restaría competitividad a la economía, frente a países con mercados laborales menos regulados. Pero no debe haber contradicciones si el desarrollo del mercado interno es complementado con las exportaciones a través de sus impactos positivos en la productividad. Además, para la estrategia de crecimiento dirigido por la demanda interna, los derechos laborales contribuyen a fomentar la cohesión social y a mejorar la distribución del ingreso, dotando de poder adquisitivo a las personas que consumen más.

Este tipo de contradicciones llama la atención sobre la importancia de elegir adecuadamente una estrategia de desarrollo que responda a las necesidades de la economía y especialmente a mejorar las condiciones de vida de la mayoría del país. Esta es una decisión central y al respecto el Estado tiene un importante papel: en las sociedades democráticas, la elección de los fines que perseguirá la política orientada al desarrollo deben ser producto de un consenso nacional que sea percibido como legítimo por la mayoría de ciudadanos, y no el producto de los intereses de una élite poderosa.

A la luz de la teoría de crecimiento dirigido por la demanda, resalta la importancia de la industrialización como un medio de generar mayor capacidad de creación de puestos de trabajo; el desarrollo del mercado interno, a través de la introducción de mejoras en los estándares laborales y la redistribución del ingreso; el rol de la política comercial como un mecanismo que contribuya a los fines de fortalecimiento de la economía doméstica y la expansión de la economía; todo estos son importantes y variados aspectos de la política económica.

2. Política macroeconómica, instituciones y crecimiento

La política económica influye en la tasa de crecimiento económico, acelerándola o retrasándola, a través de los canales de la tecnología y de la intensidad de capital o relación capital–producto. El primer canal está relacionado con la educación, la capacitación y, en general, con la calidad de los recursos humanos sobre las cuales influye la política económica. Trabajadores más calificados y con condiciones laborales de calidad, facilitan la modernización del país mediante la utilización de bienes de capital más sofisticados tecnológicamente. Asimismo, las políticas económicas que promueven el desarrollo de la investigación en ciencia aplicada y tecnologías

productivas, generan las condiciones para la innovación, la modernización productiva y los aumentos de la productividad.

El canal de la intensidad de capital tiene relación con el coeficiente de inversión, es decir, con el porcentaje de la inversión respecto al producto y con la orientación de las inversiones. Las políticas impactan sobre esta variable y, por lo tanto, sobre el nivel de modernización de la economía que se refleja en la intensidad de capital. Los bienes de inversión o de capital (maquinaria y equipo) ya involucran tecnologías y se supone que los más nuevos incorporan tecnologías más modernas. En este sentido, los aumentos de la intensidad de capital pueden reflejar no solo un mayor grado de modernización, sino también la importancia creciente que, en el total, tiene la inversión en maquinaria y equipo en relación a la inversión en construcción. Por último, importa la orientación de las inversiones. Altos porcentajes de la inversión que se dirigen solo a una actividad, como por ejemplo la primaria–exportadora, por los pocos encadenamientos que tienen con el resto de la economía, no necesariamente conducen a una elevación sostenida de la intensidad de capital. Las políticas económicas tienen influencia sobre esta orientación y, en consecuencia, pueden generar crecimiento desequilibrado desde el punto de vista sectorial, generando, a su vez, desigualdades de ingreso que, a su turno, afectarán la sostenibilidad del crecimiento.

Todo lo dicho anteriormente puede asimilarse al enfoque sobre el crecimiento del que se parta. Por ejemplo, para el enfoque neoclásico puede decirse que lo que importa es el coeficiente de ahorro porque este determina la inversión, o que las tecnologías son exógenas y que se importan. Distinto es el caso de los enfoques no neoclásicos de crecimiento endógeno. Las políticas de demanda son las más importantes y los cambios técnicos son endógenos.

De otro lado, hay que señalar que la política económica incluye diversos aspectos: están la política macroeconómica, enfocada en el manejo de la política fiscal y monetaria; la política comercial; la política social; entre otras. Uno de los aspectos que resaltan tanto las teorías neoclásicas del crecimiento como la teoría de crecimiento dirigido por la demanda, es la importancia de un contexto macroeconómico e institucional sólido. En esta sección, se presenta la política macroeconómica y las instituciones y sus vínculos con el crecimiento y el desarrollo de la economía.

Política macroeconómica, estabilidad y crecimiento

En la teoría económica, la división entre la teoría del crecimiento y la macroeconomía se encuentra en el período de referencia en el que se analiza la economía. Como se mencionó en el capítulo uno, mientras la macroeconomía se centra en el análisis de las fluctuaciones del producto (generalmente consideradas fenómenos de corto plazo),

la teoría del crecimiento estudia la evolución del producto potencial, es decir, de la tendencia de largo plazo del producto. En este sentido, la política macroeconómica está dirigida a hacer frente a las fluctuaciones de corto plazo de la economía. La política orientada al crecimiento, por su parte, se centra en objetivos de largo plazo como el crecimiento de la economía y el incremento del nivel de vida de los miembros de una nación.

A lo largo del texto se ha señalado que las fluctuaciones de corto plazo y las políticas llevadas a cabo para atenuar los impactos de estas fluctuaciones tienen efecto en el crecimiento de la economía en el largo plazo. En especial, en el capítulo seis, al estudiar la teoría de crecimiento dirigido por la demanda, se desarrollaron modelos que demostraban que los *shocks* de demanda, considerados fenómenos temporales por los economistas neoclásicos, tenían impacto en la dinámica de la economía en el largo plazo. La política macroeconómica altera los incentivos en la economía y por lo tanto influye en las decisiones de consumo y ahorro. De este modo, la política macroeconómica, diseñada originalmente pensando en el corto plazo, afecta a las variables económicas en el largo plazo.

Esta conexión entre las políticas de corto plazo y las variables en el largo plazo ha generado una creciente preocupación por la integración de los plazos en el análisis económico. Por ejemplo, Robert Solow (1988: 311-312) señala la necesidad de analizar la economía integrando los equilibrios (y desequilibrios) de corto y largo plazo. En economía, por tanto, hace falta un modelo híbrido que permita analizar el mediano plazo integrando los enfoques de corto y largo plazo. «[…] este modelo híbrido debe ser capaz de brindar interpretaciones a las divergentes tendencias en el desempleo en Europa en los 1980 y 1990, del estancamiento de Japón en los 1990 y del récord de empleo, productividad y baja inflación en Estados Unidos desde 1992» (Solow 2000: 158).

Por su parte, Adolfo Figueroa (1989) resalta la importancia de las políticas de corto plazo para lograr la estabilización de la economía y lograr crecimiento económico con estabilidad. Al configurar un contexto macroeconómico estable, la economía se encontrará en condiciones propicias para el proceso de acumulación de capital bajo la lógica de los inversionistas privados.

> El logro de estos objetivos de largo plazo solo puede obtenerse desde las políticas de corto plazo. […] Así, el logro de la estabilidad macroeconómica en el corto plazo tiene efectos para el largo plazo. Permite colocar la economía en una trayectoria de crecimiento económico.
>
> Como políticas específicas para el largo plazo, se pueden hacer más acciones, para reforzar aún más esa estabilidad macroeconómica. Esto significaría la conformación de un contexto macroeconómico para el desarrollo. […] No se trata de un Estado controlista sino promotor y creador de un contexto favorable (Figueroa 1989: 27-28).

Objetivos de la política macroeconómica

Existen dos visiones con respecto a las fluctuaciones de la economía. Por un lado, se considera que la economía es inherentemente inestable, es decir que está expuesta a frecuentes *shocks* de oferta y demanda. Por otro lado, algunos economistas consideran que la economía es estable y que son las malas políticas económicas las que ocasionan las fluctuaciones. Desde la primera perspectiva, la política macroeconómica debe estabilizar la economía, pues los continuos *shocks* tienen consecuencias adversas en el nivel de actividad, los precios y el nivel de empleo. La estabilización de la economía utilizando política macroeconómica implica el diseño de un política contracíclica que impulse la economía durante la recesión y la contraiga cuando esta se esté «sobrecalentando». Desde la segunda perspectiva, la intervención de las autoridades puede generar más daño a la economía, pues existen rezagos entre el diseño de la política y el efecto de la misma. Para este grupo de economistas, los errores de las autoridades políticas tienen peores resultados que los *shocks* externos.

La política macroeconómica tiene tres pilares: la política monetaria, la política fiscal y la política cambiaria (Palley 2007: 15). Cada una de estas políticas cuenta con sus propios instrumentos para influenciar en la economía. Sin embargo, estas políticas deben trabajar en conjunto para lograr los objetivos de la política macroeconómica. Existen distintas concepciones acerca de cuáles deberían ser los objetivos de la política macroeconómica. Desde una perspectiva amplia, entre los objetivos atribuidos a la política macroeconómica se encuentra la estabilidad de precios, la estabilidad cambiaria, la estabilidad real, el crecimiento del producto y el logro del pleno empleo. El reconocimiento de estos objetivos y la importancia asignada a cada uno varía entre los economistas de diferentes escuelas y entre las políticas diseñadas en cada país, dependiendo de las instituciones, la situación económica y la historia. En el caso de algunos países en desarrollo que han sufrido episodios de hiperinflación, elevados déficits fiscales y desbalances externos, el buen manejo de la política macroeconómica implica una dedicación exclusiva al mantenimiento de la estabilidad de precios, la estabilidad cambiaria y la disciplina fiscal.

Esta visión reducida de la política macroeconómica ha sido respaldada por los organismos multilaterales desde los años ochenta. Ha-Joon Chang (2008) sostiene que las medidas de prudencia financiera y fiscal, impulsadas por el Fondo Monetario Internacional durante las recesiones, tienen efectos nocivos en los países en desarrollo. El financiamiento que otorga el FMI a los países en desarrollo está condicionado al cumplimiento de programas macroeconómicos diseñados por él. Estos programas incluyen medidas de austeridad fiscal, disciplina monetaria, liberalización comercial y desregulación.

La autonomía del banco central y la implementación de la estabilidad de precios como su único objetivo (en desmedro de los objetivos sobre el empleo y la actividad económica) son recomendaciones para alcanzar la estabilidad de precios y, por lo tanto, condiciones para el otorgamiento del préstamo. Sin embargo, el autor resalta que estos programas no pueden implementarse durante una recesión sin agravarla. Si el Estado recortara su gasto, solo intensificaría la crisis; sin embargo, las recomendaciones del programa macroeconómico del FMI han ido en contra de este simple precepto a partir de la década de 1980.

Al considerar los objetivos de la política macroeconómica es importante distinguir entre los fines y los instrumentos. Según Shari Spiegel (2006), la discusión acerca de la política macroeconómica se ha centrado recientemente en el análisis de variables intermedias como la estabilidad de precios o la estabilidad externa. Para el autor, estas variables intermedias no son importantes en sí mismas, son principalmente indicadores del desempeño económico y su importancia radica en el impacto que tienen sobre variables verdaderamente importantes como el crecimiento, el desarrollo y la equidad en la distribución. «[La] estabilidad de precios debe ser vista como una herramienta para alcanzar importantes objetivos de largo plazo, como mayor eficiencia y crecimiento de largo plazo. El centro de atención de las políticas macroeconómicas debe estar en la «macroeconomía real» y en el uso de la capacidad productiva —el empleo de capital y trabajo en su nivel potencial— y en la mejora de la productividad» (Spiegel 2006: 6).

Desde la posguerra, según Thomas Palley (2007: 21), en Estados Unidos, el principal objetivo de la política macroeconómica fue una combinación de pleno empleo y estabilidad de precios hasta 1979. Posteriormente, la preocupación por el logro del pleno empleo fue desplazada y la estabilidad de precios se convirtió en el objetivo central de la política macroeconómica. El autor señala:

> El régimen de política actual responde a un nuevo tipo de ciclo económico que emergió luego de 1979 debido, en parte, a las políticas de desregulación financiera y de integración económica global. Este nuevo tipo de ciclo económico está dirigido financieramente por la inflación en el precio de los activos y el endeudamiento, con importaciones baratas que ayudan a contener la inflación. Este nuevo ciclo contrasta con el ciclo económico anterior a 1979, el cual se basaba en salarios ligados al crecimiento de la productividad, el pleno empleo y altas tasas de utilización de la capacidad que crearon un incentivo para la inversión. Este nuevo ciclo económico, a su vez, ha generado un nuevo régimen de política macroeconómica. Por lo tanto, mientras el régimen de política macroeconómica anterior a 1980 puede ser visto como orientado a suavizar las fluctuaciones en el mercado laboral, el régimen posterior a 1980 implícitamente se orienta a suavizar las fluctuaciones en los mercados financieros (Palley 2007: 20).

La influencia de la política macroeconómica sobre los niveles de las variables de la economía en el largo plazo es un argumento que apoya la visión amplia de los objetivos de la política macroeconómica. El crecimiento económico debe ser reconocido como uno de los objetivos considerados al momento de diseñar políticas macroeconómicas, pues estas tienen efectos en el largo plazo. Asimismo, el aseguramiento de la plena utilización de la capacidad productiva y el pleno empleo de la fuerza laboral no solo contribuyen al crecimiento de la economía en el largo plazo, sino sobre todo al bienestar de los ciudadanos en el corto plazo. A continuación analizamos con mayor detalle estos objetivos y su relación con el crecimiento económico.

Estabilidad de precios y estabilidad real

La inflación, la elevación continua y generalizada del nivel de precios de los bienes y servicios de la economía, es identificada como uno de los principales problemas que la política macroeconómica debe enfrentar. Los efectos perjudiciales de la inflación en el corto plazo son bastante conocidos (reducción del poder adquisitivo del dinero, distorsión de los precios relativos, consecuencias negativas en la distribución del ingreso, reducción de los ingresos reales, generación de incertidumbre). Además, desde un punto de vista político, la inflación es impopular y es considerada una señal de mal manejo de la política macroeconómica por parte de las autoridades. Por otro lado, la inflación genera incertidumbre y esta es la principal explicación de una reducción en los niveles de inversión. A través de su impacto sobre la inversión, la inflación puede afectar el crecimiento en el largo plazo.

Empíricamente, los resultados no son concluyentes. Por un lado, se ha encontrado evidencia de que existe una relación inversa entre la inflación y el crecimiento (Corbo 1996; De Gregorio 1996; Smith 1996). De Gregorio (1996) señala que la inflación tiene dos efectos sobre el crecimiento al alterar la eficiencia de la inversión y la participación de la inversión en el producto. Los mecanismos por los cuales la inflación afecta a la inversión son los de la incertidumbre, la distorsión de las decisiones óptimas de los agentes y la reducción de la capacidad de eficiente intermediación financiera. El autor realiza estimaciones de corte transversal para evaluar los determinantes del crecimiento y los determinantes de la inversión. El trabajo concluye que existe una correlación negativa entre la inflación y el crecimiento, así como entre la inversión y la inflación. Asimismo, el autor señala que más de la mitad de los efectos de la inflación en el crecimiento se trasmiten por el canal de la eficiencia y de la productividad (De Gregorio 1996: 70).

Según William Easterly (2001), la inflación es equivalente a un impuesto a la producción, pues la rápida pérdida del valor del dinero desincentiva a las familias a mantener liquidez, con lo que se reduce la eficiencia en las transacciones y, por lo tanto,

la eficiencia en la producción. También se produce un desvío de recursos de la producción hacia los servicios financieros, ya que aumentan los gastos orientados a proteger activos y los ahorros. Además, en países afectados por una alta inflación y régimen de tipo de cambio fijo, la demanda por divisas aumenta, pues los consumidores buscan protegerse del riesgo de una devaluación. De este modo, es inminente el surgimiento de un mercado negro de divisa. Según Easterly (2001: 222), existe una relación negativa entre la prima del mercado negro y el crecimiento, pues la prima (o sobreprecio de la moneda extranjera que se paga en el mercado negro) actúa como un impuesto sobre las ganancias de los exportadores reduciendo los incentivos económicos.

Adicionalmente, si las autoridades mantienen controles sobre la tasa de interés que se paga sobre los depósitos, los ahorros pueden ser afectados negativamente. La tasa real de interés, que es igual a la tasa nominal menos la tasa de inflación, puede ser negativa cuando la inflación es muy elevada. En consecuencia, el retorno real de los ahorros de las familias puede volverse negativo. De este modo, los incentivos a ahorrar se reducen. Así se reduce también el ahorro doméstico (Easterly 2001: 228). Por otra parte, en países que mantienen grandes déficits presupuestarios a lo largo de los años, el crecimiento se ve desincentivado pues los agentes privados anticipan futuros incrementos de impuestos (en forma de tributos para financiar el déficit o en forma de una mayor tasa de inflación futura) y posponen o cancelan planes de inversión (Easterly 2001: 226).

Sin embargo, Anthony Thirlwall (2007) sostiene que la evidencia empírica acerca de la relación positiva entre la estabilidad de precios y el crecimiento no es convincente. Spiegel (2006: 6) resalta que es la estabilidad real, y no solo la estabilidad de precios, la que interesa a las firmas al momento de tomar sus decisiones de inversión. Según el autor, la estabilidad de precios no lleva a la estabilidad del producto, y la estabilidad real —no la estabilidad de precios— es el factor determinante para atraer la inversión y lograr el crecimiento de la economía.

Al respecto, Dani Rodrik (2003) señala que lo que distingue a los países asiáticos de los latinoamericanos es la relevancia que otorgan al sector real. «Conducen las políticas monetarias, cambiarias y financieras pensando principalmente en el sector real (y no en las variables nominales). La estabilidad de precios es un objetivo importante, pero no más importante que el empleo. Cuando hay conflicto de objetivos, las variables de ajuste no son el producto y la actividad real; son el tipo de cambio y las políticas financieras consiguientes» (Rodrik 2003: 1).

Spiegel sostiene que la inflación es un indicador del desempeño del manejo macroeconómico por parte de las autoridades, sin embargo ha sido confundida como el objetivo último de la política macroeconómica. Si bien existe consenso alrededor de los efectos dañinos de la inflación en el corto plazo y de los incentivos políticos de las autoridades para mantenerla bajo control, es claro que existe un costo real para la

economía al combatir la inflación. De este modo, «[una] exclusiva o incluso excesiva concentración en la estabilidad de precios puede tener un impacto negativo sobre el crecimiento» (Spiegel 2006: 6).

Por lo general, se considera que la inflación es causada por la expansión de la demanda que excede las posibilidades de producción en el corto plazo. Se considera que los efectos nocivos de la inflación sobre la actividad económica serán peores que la contracción de la demanda generada para combatir la inflación. Sin embargo, el costo de combatir la inflación no es un costo único, depende del nivel de inflación y del nivel de producto y empleo de la economía. «Cuando la inflación es baja o moderada, los esfuerzos para reducirla aún más pueden tener menores beneficios y mayores costos, especialmente cuando la política monetaria contraccionista tradicional es el único instrumento utilizado para combatirla. […] Esto puede afectar el empleo en el corto plazo y el crecimiento en el largo plazo» (Spiegel 2006: 7).

Ha-Joon Chang (2008) señala que la disciplina fiscal y monetaria, recomendada por el FMI, no puede aplicarse indistintamente a países desarrollados y países en desarrollo. La aplicación de una política monetaria rígida en un país con elevados niveles de vida y que cuenta con un Estado de bienestar social no representa un problema muy grave. Sin embargo, en un país en desarrollo que necesita grandes niveles de inversión, y por ello bajas tasas de interés, e incrementos en el nivel de empleo, la aplicación de estas medidas tendrá mayores efectos negativos sobre el bienestar de la población en el corto plazo y puede tener efectos nocivos sobre el crecimiento de estas economías en desarrollo. En los países en desarrollo, el rendimiento real de invertir se hace menor al de depositar los ahorros en un banco, si es que la inflación se controla rígidamente; por lo tanto, la inversión se reduce. Otras formas de restricciones financieras también tienen un impacto negativo sobre el incipiente mercado financiero en estos países. De este modo, Ha-Joon Chang (2008) sostiene que el programa monetarista de control estricto de la inflación, cuyo único objetivo es la estabilidad de precios, resulta inadecuado para los países en desarrollo.

Evidentemente la hiperinflación es nociva para el crecimiento, como ha demostrado la experiencia de los países latinoamericanos en los años 1970-1990. «Pero existe un gran salto lógico entre reconocer el carácter destructivo de la hiperinflación y afirmar que cuanto menor sea el índice inflacionario, mejor» (Chang 2008: 175). Por ejemplo, Brasil, en la década de 1960, registra una de las tasas de crecimiento del PBI per cápita más alta de la región (4.5%) y una tasa de inflación de 42% anual. Por el contrario, entre 1995-2005, la tasa de inflación fue de 7.1%, mientras que el PBI per cápita creció a una tasa promedio anual de 1.3%. En el mismo período, la tasa de inflación en Corea fue de 17.4% y el PBI per cápita creció a una tasa de 7% anual en promedio. Asimismo, Bruno e Easterly (1995; 1996) encuentran evidencia de que, por debajo de

una tasa de inflación de 40%, no existe una correlación entre inflación y el crecimiento, mientras que por debajo de una tasa de 20% existe una relación positiva entre ambas.

Spiegel (2006: 8) presenta datos de crecimiento e inflación para países con baja inflación, moderada inflación y episodios de hiperinflación. El autor observa que las tasas de inflación moderadas han estado acompañadas de una mayor tasa de crecimiento en comparación con los períodos de baja inflación. Por ello, Spiegel señala que, mientras resulta evidente que los episodios de hiperinflación han estado asociados con bajas tasas de crecimiento, no se puede generalizar la afirmación de que una reducida tasa de inflación facilita el crecimiento económico (Spiegel 2006: 8). Por su parte, Thirlwall (2007: 14) señala que algunos estudios demuestran que, en países en desarrollo, el crecimiento puede ser maximizado con un rango de inflación de 5% a 10%.

Spiegel (2006) cita estudios que sugieren que la relación entre la inflación y el crecimiento es inexistente o muy débil, siempre que la inflación no sea muy elevada. Entre estos estudios se encuentran Levine y Renelt (1992), Levine y Zervos (1993), Bruno e Easterly (1996; 1998), Fischer (1996). Los umbrales de inflación por debajo de los cuales la relación entre esta variable y el crecimiento es muy débil varía de un estudio a otro: Barro (1997) señala que el nivel de inflación por debajo del cual no existe dicha relación es de 20%, mientras que Ocampo (2004) encuentra que en América Latina, a mediados de la década de 1970, el umbral era de 40%. «En suma, parece claro que el umbral de inflación difiere de un país a otro, pero en general, puede decirse que el umbral es significativamente más alto que los extremadamente bajos niveles referidos en la mayoría de los regímenes de metas de inflación de fines de la década de 1990 e inicios de la década de 2000» (Spiegel 2006: 10).

El costo de combatir la inflación utilizando política monetaria contractiva puede tener graves efectos sobre la economía, no solo al reducir el nivel de actividad y elevar el desempleo. La subida de la tasa de interés puede afectar al sistema financiero y ocasionar la quiebra de bancos e intermediarios financieros. Estos efectos tendrán mayor magnitud cuando las firmas de la economía presenten elevados niveles de apalancamiento en sus balances, como ocurrió por ejemplo en el este de Asia. Además, el uso activo de las tasas de interés como instrumento de la política monetaria puede afectar a las firmas que se financian con deuda, contrayendo aún más el crecimiento. Adicionalmente, el incremento de la tasa de interés contribuye a la apreciación de la moneda, afectando las exportaciones y generando déficits comerciales (Spiegel 2006: 11-12).

Estabilización cambiaria y balance externo

El balance externo también es una variable intermedia y no debería constituir un fin de la política macroeconómica (Spiegel 2006: 12). El financiamiento externo es una

importante fuente de fondos para los países en desarrollo. Los fondos externos pueden contribuir al crecimiento de la economía si son utilizados en inversiones productivas. Sin embargo, la entrada de capitales del exterior y el endeudamiento en moneda extranjera generan un incremento en la inestabilidad, pues la economía se encuentra expuesta al riesgo cambiario. Asimismo, los inversionistas en el corto plazo pierden confianza a medida que el endeudamiento externo del país se incrementa (Jiménez 2008).

Antonio Huerta (2006) sostiene que la política de estabilización de precios y cambiaria se ha convertido en el centro de atención a medida que la liberalización económica ha elevado la dependencia de la economía de la entrada de capitales. El autor analiza el caso mexicano y concluye que la liberalización económica combinada con la política de estabilidad no contribuye a la generación de condiciones rentables para la inversión y los aspectos financieros que faciliten el crecimiento sostenido de la economía (Huerta 2006: 152). Según el autor, el crecimiento del mercado interno en México se ve afectado por la política monetaria restrictiva y la política de disciplina fiscal. «La política monetaria y fiscal de estabilización no genera liquidez suficiente para encarar los problemas de insolvencia y estancamiento, sino por el contrario, actúa en forma procíclica ante la vulnerabilidad externa» (Huerta 2006: 153).

Huerta (2006) afirma que el flujo de capitales que financia la estabilidad cambiaria en México, produce una apreciación excesiva del tipo de cambio que reduce la competitividad de la producción mexicana con respecto a la de otros países. La pérdida de competitividad afecta las exportaciones netas, la producción, reduce las ganancias de las empresas mexicanas y el crecimiento económico. Las empresas, por su parte, reducen los salarios reales, para contrarrestar la pérdida de competitividad, reduciendo así la demanda interna y afectando la dinámica de acumulación. Además, el encarecimiento relativo de los bienes producidos localmente con respecto a los importados reduce la participación de los productores locales en el mercado interno. En consecuencia, la economía se estanca, los mercados internos no crecen y la distribución del ingreso entre empresarios y trabajadores locales y extranjeros empeora para los locales (Huerta 2006: 154-156). Debido a las políticas contraccionistas orientadas a mantener la estabilidad, la dinámica económica no depende de la demanda interna sino que, por el contrario, se encuentra en el sector externo (Huerta 2006: 156).

Actividad económica, desempleo y pobreza

La estabilidad de precios ha sido aceptada como uno de los objetivos primordiales de la política macroeconómica dejando de lado el interés por el logro del pleno empleo. Como ya se mencionó, la explicación de este cambio en las prioridades de la política macroeconómica se debe a las nuevas condiciones globales de liberalización de los

mercados financieros e incremento de la inestabilidad. Sin embargo, según Thomas Palley (2007: 23), la teoría económica ha sido un factor determinante en este giro en la política macroeconómica.

Una de las principales ideas de la teoría macroeconómica de la inflación era la existencia de una relación inversa entre el desempleo y la inflación. Un incremento del empleo era inflacionario, mientras que bajas tasas de inflación implicaban mayores tasas de desempleo. Sin embargo, la teoría de la tasa natural de desempleo de Milton Friedman (1968) desafió esta visión tradicional del *trade off* entre inflación y desempleo. En el enfoque de Friedman, la economía tiende hacia una tasa natural de desempleo, determinada por las instituciones de la economía, y la política monetaria es totalmente ineficaz para reducir este desempleo y solo genera una aceleración en el crecimiento del nivel de precios.

Las implicancias de política que la teoría monetarista trajo consigo eran, por un lado, la idea de que el objetivo de pleno empleo estaba fuera del alcance de la política macroeconómica y por tanto debía dejar de ser el objetivo central. Por otro lado, la idea de que las acciones de política monetaria podían traducirse en inflación apoyaba la noción de que la estabilidad de precios debía ser el centro de atención de la política monetaria. En tercer lugar, si la política macroeconómica no puede afectar el desempleo, tampoco tiene ninguna responsabilidad en cuanto a la evolución de los salarios y la distribución del ingreso. Finalmente, la aceptación de esta teoría implica la creencia de que los mercados deben ser liberalizados, pues son las instituciones en el mercado laboral (sindicatos, salarios mínimos, etcétera) las que impiden el ajuste a la baja del salario y la reducción de la tasa natural de desempleo (Palley 2007: 23-24).

Sin embargo, Palley resalta las deficiencias teóricas y empíricas de la teoría de la tasa natural de desempleo, pues, «en el plano teórico, hace grandes e irrealistas supuestos acerca de la flexibilidad de los salarios y de la forma cómo los mercados laborales funcionan, y en el plano empírico ha sido imposible establecer un estimado verosímil y estable de la tasa natural» (Palley 2007: 24).

De este modo, el nivel de actividad, el desempleo y la pobreza no han sido considerados como problemas centrales que la política macroeconómica debe abordar. El nivel de empleo y actividad están subordinados al cumplimiento de la estabilidad de precios. Sin embargo, el nivel de actividad y el pleno empleo debería ser uno de los objetivos principales de la política macroeconómica, por sus impactos inmediatos sobre el bienestar de los ciudadanos y por el efecto en el largo plazo sobre el crecimiento de la economía.

Spiegel (2006: 13) resalta que el pleno empleo debe ser un objetivo de la política macroeconómica pues el desempleo y el subempleo son las principales causas de pobreza, desigualdad y exclusión. Los más pobres son los que sufren más cuando aumenta

el desempleo, pues los trabajadores menos calificados suelen ser desplazados por trabajadores con mayor grado de calificación (Furman & Stiglitz 1998). El incremento del desempleo reduce los salarios y reduce el poder de negociación de los sindicatos. Además, en los países en desarrollo no existen seguros de desempleo, por lo tanto, la pérdida de empleos eleva la vulnerabilidad de las familias pobres.

Olivier Blanchard (2003) resalta los efectos de la política monetaria sobre el sector real de la economía tanto en el corto plazo como en el largo plazo. La política monetaria contractiva orientada a combatir la inflación, tiene efectos en la tasa de desempleo, en el corto plazo, y eleva la tasa natural de desempleo, en el largo plazo. El efecto de la política contractiva sobre la tasa natural de desempleo se presenta mediante dos canales. Por un lado, el incremento de la tasa de desempleo puede ser lo suficientemente considerable que llega a modificar la tasa natural de desempleo. Este es el canal de histéresis, los trabajadores desempleados como consecuencia de una política contractiva no pueden reincorporarse luego a un puesto de trabajo y de este modo se incrementa el nivel de la tasa natural de desempleo. Por otro lado, el efecto de una elevada tasa de interés sobre la tasa natural de desempleo se da mediante el canal de la acumulación de capital. Es decir, un incremento de la tasa de interés hace que el costo del capital sea mayor, de este modo, la inversión se reduce y la demanda de mano de obra también, si el desempleo aumenta, por un período suficientemente largo, puede modificar la tasa natural de desempleo (Blanchard 2003: 4).

Thomas Palley (2007) señala que los tres pilares de la política macroeconómica (política fiscal, política monetaria y política cambiaria) deberían orientarse a la búsqueda del pleno empleo. En Estados Unidos este era el objetivo esencial de la política macroeconómica hasta los años setenta. Desde entonces, al cambiarse el centro de atención del pleno empleo a la estabilidad macroeconómica, en Estados Unidos se ha experimentado una desconexión entre el crecimiento de los salarios reales y el incremento de la productividad del trabajo. Los salarios se han mantenido relativamente estables mientras que la productividad se ha incrementado considerablemente, lo que ha llevado a un incremento de los beneficios, y así a un incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso. De este modo, a diferencia de los capitalistas, los trabajadores estadounidenses no han recibido los beneficios del crecimiento económico. Esta tendencia no ha podido ser revertida por los sindicatos y uniones laborales porque estas han sido debilitadas a medida que se incrementa el desempleo en la economía. Como señala Palley:

> […] la política actual ha contribuido a debilitar el vínculo entre los salarios y el crecimiento de la productividad porque el pleno empleo es una condición esencial para que los trabajadores sean capaces de negociar una proporción justa del incremento de la productividad. Más aún, como es documentado por Bernstein y Baker (2003),

los beneficios del pleno empleo van más allá de salarios elevados y más puestos de trabajo para incluir también reducciones en la pobreza y en las tasas de criminalidad (Palley 2007: 16-17).

Instrumentos de la política macroeconómica

Thomas Palley (2002: 5-6) resalta la importancia de las políticas contracíclicas y sus efectos en el largo plazo en un marco teórico de crecimiento dirigido por la demanda. La política fiscal, la política monetaria y la política cambiaria, como instrumentos de la política macroeconómica deben complementarse para llevar a cabo una efectiva política contracíclica que pueda suavizar los efectos de los *shocks* externos sobre la actividad económica y el empleo en el corto plazo. No desarrollar una adecuada política contracíclica empeora las recesiones y profundiza los efectos de esta en el largo plazo, afectando el crecimiento. Palley (2002) señala que los países en desarrollo enfrentan presiones de los mercados internacionales de capitales que dificultan el diseño de políticas contracíclicas, por lo que sus economías (y sus prospectos de crecimiento a largo plazo) son más vulnerables a los *shocks* de oferta y demanda. En esta sección detallamos el uso tradicional de la política fiscal, monetaria y cambiaria relacionándolo con sus efectos sobre el nivel de actividad, el empleo y el crecimiento.

Política fiscal

La política fiscal está orientada a modificar el nivel y/o la composición del gasto o demanda agregada. Entre los principales instrumentos que emplea la política fiscal se encuentran el gasto público y la tributación. El gasto público es el monto total de consumo (gasto corriente) e inversión (gasto de capital) que realiza el sector público en cada período (por lo general de un año). La tributación está compuesta por dos elementos, el sistema tributario y la administración tributaria. El sistema tributario reúne el régimen tributario y el código tributario. En el primero, se estipula los tributos que se cobran en la nación, quiénes se encuentran sujetos al pago de cada tributo, la base impositiva y la tasa que se cobrará, mientras que en el segundo, se establecen los mecanismos legales de coerción para asegurar el pago de los tributos. Por su parte, la administración tributaria es la institución encargada de aplicar el sistema tributario.

El gasto público es un componente de la demanda agregada, por lo tanto, modificando su nivel, este puede influir directamente sobre la demanda y contribuir a un incremento del ingreso nacional. Los impuestos, dependiendo de su diseño, afectan el ingreso de los contribuyentes (en el caso del impuesto a la renta) afectando así el ingreso disponible para gastar en consumo o invertir, o afectan las decisiones de consumo al

alterar los precios relativos (en el caso del impuesto al valor agregado). Por lo general, se considera que el gasto público no es un buen instrumento para llevar a cabo una política fiscal de estabilización, pues en una economía pequeña y abierta tiene efectos adversos como el *crowding out* de la inversión privada y/o de las exportaciones netas de importaciones, incremento de la inflación y pérdida de la confianza de los inversionistas.

Sin embargo, Spiegel (2006) señala que en economías en desarrollo, donde la economía no se encuentra en su nivel de pleno empleo, no habrá *crowding out* ni presiones inflacionarias, pues la economía aún cuenta con posibilidades de expandir la producción. «El *crowding out* no es inevitable cuando la economía está por debajo del pleno empleo. El tamaño del pastel puede incrementarse de modo que los gastos del gobierno pueden elevarse sin que la inversión privada decrezca. O, en el caso del recorte de impuestos, el consumo puede incrementarse sin que la inversión caiga» (Spiegel 2006: 21). Asimismo, el autor señala que se puede combinar una política fiscal expansiva con una reducción de la tasa de interés por parte del banco central o, en el caso de una economía pequeña y abierta, una entrada de capitales puede contribuir a mantener la tasa de interés en un nivel reducido sin generar *crowding out*. Por el contrario, el incremento del gasto público podría generar *crowding in* de la inversión privada, es decir, atraer mayores inversiones al elevar la rentabilidad de la inversión privada. Esto ocurre cuando el gasto adicional se destina a proyectos de infraestructura económica y social. Mejores carreteras y vías de comunicación elevan la rentabilidad de las inversiones privadas. De este modo, el mayor gasto público no desplaza la inversión privada en la composición de la demanda agregada.

Por otro lado, la utilización del gasto público como instrumento de política macroeconómica ha sido cuestionada en países en desarrollo por los efectos que el déficit fiscal tiene sobre la confianza de los inversionistas y la imagen del país frente a los organismos multilaterales. Desde que el Consenso de Washington se divulgara entre los países que habían experimentado desbalances macroeconómicos en los años ochenta, la disciplina fiscal ha sido identificada como sinónimo de buen manejo macroeconómico. No obstante, Spiegel (2006) señala que existe poca evidencia empírica que respalde la idea de que el déficit fiscal reduce los incentivos de los inversionistas. Por el contrario, existe evidencia de que reducir el gasto público genera reducciones en el PBI tanto en países industrializados como en países en desarrollo (Nayyar 2000).

La evidencia empírica parece indicar que el efecto directo del gasto público sobre la demanda es mayor que el efecto indirecto sobre la confianza de los inversionistas, de modo que un incremento del gasto contribuye al incremento del producto. Además, Spiegel señala que es la confianza de los inversionistas «de corto plazo» (aquellos que esperan recuperar su inversión, por ejemplo, en menos de un año) la que se ve afectada por el mantenimiento de déficit fiscal. A los capitales de corto plazo les preocupa que

el Estado sea capaz de cumplir con sus obligaciones en el corto plazo, mientras que los inversionistas «de largo plazo» (aquellos que esperan recuperar su inversión tras varios años) se interesan en un conjunto más amplio de indicadores económicos. Si el gasto público se orienta a generar infraestructura que favorezca el crecimiento de la economía, entonces los capitales de largo plazo sentirán mayor confianza para invertir en el país. Además, debe resaltarse que son los capitales de corto plazo los que generan mayor volatilidad debido a la especulación y no contribuyen al crecimiento sostenido, a diferencia de las inversiones de largo plazo (Spiegel 2006: 22).

Por su parte, Thomas Palley (2007: 40-41) sostiene que la política fiscal es trascendental para el logro del pleno empleo en la economía. Esto se debe a que el gasto público es una fuente de demanda relativamente estable, por lo que contribuye en cierta medida a la estabilización del empleo. Asimismo, las transferencias del Estado a los ciudadanos más pobres (quienes gastan proporcionalmente más) contribuyen a estabilizar el ingreso personal y, por lo tanto, a estabilizar la demanda. Además, la inversión pública en infraestructura genera puestos de trabajo mientras se llevan a cabo las obras y posteriormente los bienes de capital públicos creados elevan la productividad de las actividades privadas, contribuyendo así a la generación de empleo por parte del sector privado.

La política fiscal del gasto puede ser muy útil si es contracíclica. Como se ha señalado, la recaudación del gobierno está constituida por impuestos indirectos (IVA) e impuestos directos (impuesto a la renta). En ambos tipos, la recaudación se incrementa cuando aumenta el ingreso o el nivel de actividad económica. Por lo tanto, la recaudación es procíclica, sin embargo, el gasto debe ser contracíclico para estimular la demanda durante las recesiones y contraer el crecimiento de la demanda en el auge. Esta disparidad entre la recaudación y el gasto ha generado que algunos países recurran al financiamiento externo durante las recesiones para realizar una expansión del gasto.

La efectividad de la política fiscal también ha sido cuestionada por el rezago temporal entre el período en el que ocurre el *shock* y el período en el que se diseña e implementa la política. El rezago de acción de las autoridades fiscales dependerá de las instituciones políticas y de los agentes que deben tomar la decisión y el grado de autonomía y discrecionalidad con la que cuentan estos agentes. Una de las medidas que pueden implementarse para reducir este rezago es el empleo de estabilizadores automáticos como tasas impositivas progresivas, redes de protección social bien diseñadas y fondos de estabilización fiscales.

Dificultades en el uso de la política fiscal en países en desarrollo

Los países en desarrollo enfrentan restricciones para implementar una política fiscal contracíclica. Entre estas restricciones se encuentran la restricción de financiamiento y los reducidos niveles de recaudación (Spiegel 2006: 15-17):

- **Restricción de financiamiento:** En los países en desarrollo los mercados de capitales son poco desarrollados e imperfectos y existe racionamiento del crédito (Stiglitz y Weiss 1981 demostraron que esto puede ocurrir también en países desarrollados). Al no poder acceder al financiamiento necesario para expandir el gasto durante las recesiones, los países se ven obligados a llevar una política procíclica. Para solucionar esta dificultad es necesario desarrollar el mercado de capitales doméstico e incrementar los ahorros domésticos.
- **Restricción de recaudación:** Los niveles de recaudación son muy bajos y la evasión es elevada, por lo que no se puede cubrir los requerimientos de implementar una política contracíclica flexible. Para corregir este problema debe reformarse la estructura tributaria (pasar el énfasis del impuesto al valor agregado (IVA) a los impuestos sobre la renta y las ganancias de capital). Asimismo, es necesario mejorar la administración tributaria para controlar la evasión y aumentar la recaudación.

Cuando la economía entra en recesión, las tasas impositivas progresivas y las redes de protección social contribuyen a aumentar el ingreso de los más pobres, quienes gastan una mayor proporción de su ingreso, en comparación con ciudadanos que perciben un mayor ingreso. «Los impuestos a la renta progresivos son un estabilizador automático clásico y, por lo tanto, tienen una justificación dual por ser tanto éticos como eficientes» (Palley 2007: 42). Los fondos de estabilización fiscales esterilizan las ganancias adicionales generadas durante el auge económico de alguna empresa estatal (sobre todo en la extracción de materias primas) y las destinan a un fondo que será empleado para realizar políticas expansivas durante la recesión. El fondo de estabilización también se puede constituir con las reservas internacionales, que se acumulan como resultado de una política cambiaria activa orientada a mantener la estabilidad del tipo de cambio, o con la recaudación de impuestos sobre los flujos de capitales de corto plazo, que ingresan al país durante los períodos de auge económico, principal causa de inestabilidad en el corto plazo (Spiegel 2006: 26).

Según Huerta (2006), el gasto público deficitario es necesario para diseñar una política contracíclica. Con la expansión del gasto, se logra la expansión del mercado interno y se compensan las caídas de las exportaciones que se generan cuando ocurren *shocks* externos. Asimismo, el autor sostiene que, para flexibilizar la política fiscal, debe ampliarse el margen de discrecionalidad en la realización de políticas a favor del

crecimiento económico y el pleno empleo. La estabilidad monetaria y cambiaria se encontrará, así, subordinada a los objetivos de crecimiento y pleno empleo. Sin embargo, para poder subordinar la política de estabilización a los objetivos mencionados, es necesario que la dependencia del capital financiero internacional se reduzca. De esta forma, la importancia de la estabilidad cambiaria (que estos capitales exigen al gobierno) en la política macroeconómica se reducirá (Huerta 2006: 158-159).

Por su parte, Blanchard (2003: 9) resalta la necesidad de rediseñar la política fiscal y los estabilizadores automáticos, pues ambos instrumentos permiten llevar a cabo políticas anticíclicas, limitando la discrecionalidad en la aplicación de políticas al basarse en reglas. Para el autor, «un país con una estructura de impuesto a la renta más progresiva tiene estabilizadores más fuertes» (Blanchard 2003: 9). Asimismo, Blanchard señala la importancia de actualizar adecuadamente los estabilizadores automáticos, pues, de lo contrario, no reflejan las necesidades reales de la economía.

Política monetaria

La política monetaria implica el manejo de los agregados monetarios o la tasa de interés para modificar el equilibrio en el mercado monetario y afectar así la demanda agregada en la economía. La efectividad de la política monetaria ha sido ampliamente cuestionada en la teoría económica. Por lo general, se considera que la política monetaria es más efectiva al restringir la expansión de una economía sobrecalentada que al promover la expansión de la economía cuando esta se encuentra en recesión. Asimismo, en países en desarrollo, los mecanismos de trasmisión de la política monetaria (el sistema financiero) están menos desarrollados, por lo que la efectividad de la política monetaria es reducida. Mientras menor sea la efectividad de la política monetaria, más elevados serán los costos para la economía de su implementación (Spiegel 2006: 29).

Por otro lado, en una economía abierta, la apertura de los mercados de capitales también limita la efectividad de la política monetaria. Spiegel (2006) señala que es difícil conocer el efecto de la política monetaria en una economía abierta, particularmente si la economía sigue un régimen de tipo de cambio flexible, porque el impacto de una variación en la tasa de interés en los flujos de capitales es difícil de predecir. Al respecto, Spiegel dice:

> La visión general es que, *manteniendo todo lo demás constante*, un incremento en el ingreso real de un país generado por políticas macroeconómicas expansionistas probablemente genere un influjo de capitales. Entonces, *manteniendo todo lo demás constante*, un incremento en la tasa de interés —asociado con una política monetaria contractiva— generará un influjo de capitales y conducirá a una apreciación del tipo de cambio (y, alternativamente, una baja tasa de interés resultará en una salida de

> capitales y en un tipo de cambio más alto). Pero *todo lo demás no se mantiene constante*, particularmente debido a la compleja interacción entre las tasas de interés y los flujos de capitales. (Spiegel 2006: 30).

La estabilidad de precios como objetivo principal de la política monetaria se ha traducido en la independencia del banco central con respecto a las autoridades fiscales. En el análisis de la inflación, las expectativas de los agentes son un elemento fundamental. El control de las expectativas es tan importante como el manejo de los instrumentos de política para controlar la inflación. En este sentido, la independencia y la credibilidad del banco central son clave para ganar la confianza de los agentes y controlar las expectativas. Partiendo del marco conceptual de la inconsistencia dinámica, De Gregorio (1996) evalúa el efecto de la independencia del banco central sobre el crecimiento. El autor concluye que existe una relación positiva entre el crecimiento y un índice que mide la independencia del banco central (De Gregorio 1996: 72).

Regulación financiera

La regulación financiera también tiene muy serias implicancias macroeconómicas. Como se mencionó, Thomas Palley sostiene que se ha producido un cambio en la naturaleza del ciclo económico en las últimas décadas y este cambio ha afectado la importancia de los objetivos de la política macroeconómica. Según Palley, el nuevo ciclo económico está caracterizado por la importancia que ha adquirido el crédito y la volatilidad de los precios de los activos como resultado de la innovación financiera y la desregulación de los mercados financieros. Con estos cambios, se ha incrementado la exposición de la economía a las variaciones en los precios de los activos y a la generación de burbujas especulativas (Palley 2007: 28). En este nuevo contexto, y sobre todo después de la crisis financiera desatada por la burbuja inmobiliaria de 2007, la regulación financiera recobra su importancia como parte de la política macroeconómica.

Los acuerdos de capital de Basilea I y II, hechos en 1998 y 2004, respectivamente, reúnen las recomendaciones sobre los requerimientos mínimos de capital que las instituciones bancarias deben cumplir para reducir su exposición al riesgo. Mientras que Basilea I planteaba una metodología para medir el riesgo crediticio de las entidades bancarias, Basilea II plantea reglas específicas para el sistema financiero, en particular, brinda lineamientos para la supervisión bancaria (SBS 2010). De acuerdo a Spiegel (2006), los instrumentos de regulación financiera tradicional, recogidos en los acuerdos de Basilea I y II, tienen un carácter procíclico y no han sido efectivos en reducir la toma de riesgo excesiva por parte de los intermediarios financieros durante las expansiones de la economía y contrarrestar los problemas de incumplimiento de pagos por parte de los prestatarios que enfrentan los bancos durante las recesiones. En las recesiones, el riesgo de incumplimiento es mayor y puede generar graves problemas de liquidez

y solvencia a los bancos, contrayendo su capital y su capacidad de préstamo. De este modo, la economía enfrenta una contracción crediticia, lo cual empeora los efectos de la recesión (Spiegel 2006: 34).

La regulación financiera tiene un importante componente de supervisión prudencial discrecional, la cual recae directamente sobre las autoridades regulatorias. Por lo tanto, es importante que las agencias de regulación cuenten con la autoridad para emprender adecuadamente la supervisión prudencial.

Regulación financiera contracíclica

Spiegel (2006: 35) recomienda el diseño de instrumentos de regulación financiera bajo criterios de reacción contracíclica:

> Estos criterios pueden incluir el mantenimiento de provisiones adicionales contra las pérdidas de préstamos cuando las autoridades consideren que hay un desproporcionado crecimiento del crédito (en relación a un nivel base), o límites al préstamo a sectores caracterizados por riesgos sistemáticos, como el sector de construcción. Alternativamente, restricciones directas al crecimiento del crédito o restricciones sobre los nuevos préstamos para ciertas actividades riesgosas, pueden ser utilizadas. Las regulaciones pueden ser complementadas por medidas más específicas, orientadas a controlar los descalces de moneda y maduración (incluyendo aquellos asociados con los derivados), como restricciones a los préstamos denominados en moneda extranjera, concedidos a los sectores de bienes no transables. En la medida en que los países en desarrollo son más propensos a enfrentar volatilidad macroeconómica, hay un argumento para solicitar ratios de capital–activos más elevados, pero aprovisionar contra pérdidas de préstamos es probablemente una mejor solución.
>
> Adicionalmente, la regulación prudencial necesita asegurar adecuados niveles de liquidez para los intermediarios financieros de modo que puedan manejar los descalces entre la maduración promedio de sus activos y pasivos. Ese descalce es inherente en la función esencial del sistema financiero de transformar las maduraciones, pero genera riesgos asociados con la volatilidad en los depósitos y/o en las tasas de interés (Spiegel 2006: 35).

Política cambiaria

La política cambiaria es el conjunto de acciones de política, orientadas a mantener un régimen de tipo de cambio elegido por los países. Estos regímenes pueden ser de tipo de cambio fijo, tipo de cambio flexible y entre estos extremos se encuentran otros regímenes.

En la actualidad, la mayoría de países mantiene un régimen de flotación administrada del tipo de cambio (también conocido como flotación sucia). En estos regímenes, si bien el tipo de cambio no está fijo, las autoridades monetarias intervienen periódicamente para mantener la estabilidad en el mercado de divisas. Con este régimen, las autoridades pueden seguir empleando la política monetaria y fiscal con mayor flexibilidad que en los regímenes de tipo de cambio fijo (Spiegel 2006: 40).

Las intervenciones en el mercado cambiario no solo pretenden morigerar las fluctuaciones en el tipo de cambio. En muchos casos, están orientadas a mantener un tipo de cambio subvaluado como estrategia para aumentar la competitividad de la economía. Rodrik (2007b) sostiene que un tipo de cambio subvaluado facilita el crecimiento en países en desarrollo. Rodrik define el tipo de cambio real como el ratio entre los precios de los bienes transables respecto a los bienes no transables. Un elevado tipo de cambio real, es decir, un mayor precio de los bienes transables con relación a los no transables, es favorable al crecimiento de la economía. Esto se debe a que, en los países en desarrollo, el mercado de bienes transables está muy expuesto a las fallas de información y coordinación. Una subvaluación del tipo de cambio real aumentará la eficiencia estática al incrementar la inversión en bienes transables y, por ello, favorece el crecimiento. Asimismo, el mercado de bienes transables también está expuesto a fallas e imperfecciones de mercado como externalidades en el aprendizaje, externalidades de coordinación e imperfecciones en el mercado crediticio. Cuando se presentan estos problemas, la producción y la inversión en el sector de bienes transables será inferior a la óptima. La depreciación del tipo de cambio real promoverá la expansión de capacidad productiva en ese sector, lo cual incrementará el crecimiento (Rodrik 2007b: 25-26). Empíricamente, Rodrik (2007b) encontró evidencia que respalda la hipótesis de que existe una relación positiva entre el crecimiento y la devaluación de la moneda, pero esta relación solo se mantiene para países en desarrollo.

Mantener un tipo de cambio subvaluado implica incrementar el *stock* de reservas internacionales. Elevadas reservas contribuyen a proteger a la economía de la volatilidad de la cuenta de capital. Sin embargo, comprar reservas implica vender moneda doméstica y, para neutralizar los efectos de esta expansión monetaria, las autoridades se ven obligadas a esterilizar sus efectos monetarios mediante operaciones de mercado abierto (emitiendo bonos del tesoro público, por ejemplo). Estas operaciones generan un incremento en la tasa de interés, elevando el costo del financiamiento para el gobierno. Incluso, la subida de la tasa de interés incentiva la entrada de capitales y, por lo tanto, obliga a las autoridades monetarias a acumular más reservas para que la moneda no se aprecie. Este proceso es acumulativo, pues los costos de dejar que la moneda se aprecie son muy elevados en cuanto a la pérdida de competitividad y por la pérdida de

valor de las reservas internacionales (denominadas en moneda extranjera) en relación al PBI (en moneda doméstica) (Spiegel 2006: 42).

Los problemas del dólar en Estados Unidos

Las autoridades estadounidenses no han seguido una política cambiaria activa, dejando la determinación del precio del dólar en manos del mercado y de las políticas cambiarias de otros gobiernos (Palley 2007: 32). De este modo, la sobrevaluación del dólar ha traído serios problemas para la economía estadounidense. Una moneda sobrevaluada encarece los bienes que exporta Estados Unidos y abarata sus importaciones, es decir, las exportaciones se reducen y las importaciones aumentan, generándose un déficit comercial.

El déficit comercial tiene impactos reales sobre el empleo, los salarios y el sector manufacturero debido al endeudamiento generado para financiar el déficit y a la orientación del gasto estadounidense hacia bienes extranjeros. Esto significa una menor demanda para los bienes producidos domésticamente y menos puestos de trabajo en la economía de Estados Unidos, afectando así el crecimiento de la economía. Además, el déficit tiene efectos adversos sobre la capacidad de la industria, las compañías reubican sus fábricas en países con monedas subvaluadas para aprovechar la competitividad (principalmente China). El debilitamiento del sector industrial tiene consecuencias sobre la innovación y el crecimiento de la productividad, afectando así el crecimiento a largo plazo.

Finalmente, el déficit comercial tiene implicancias en la seguridad nacional. La fuerte dependencia de la economía estadounidense de los bienes que importa (porque ha dejado de producirlos domésticamente) expone la economía a los *shocks* y fluctuaciones de la economía global. Asimismo, el nivel de apalancamiento de la economía estadounidense es una fuente de riesgo, pues el principal tenedor de bonos del tesoro de Estados Unidos es China, y aún no se ha definido si China se convertirá en socio o en rival para Estados Unidos (Paley 2007: 34).

Sin embargo, el problema de la devaluación de la moneda como estrategia de competitividad está en que la devaluación de unas monedas implica la apreciación de otras. Por ejemplo, China y los países del este asiático mantienen monedas subvaluadas, en consecuencia, el dólar está sobrevaluado en términos relativos. Así como la subvaluación está asociada a mayor competitividad y a mayor crecimiento de la economía (siempre que se cumpla la condición Marshall Lerner y la devaluación tenga consecuencias expansivas para la economía), la sobrevaluación de la moneda trae problemas en cuanto al nivel de las exportaciones, la actividad industrial y el empleo, como ha ocurrido últimamente en Estados Unidos (Palley 2007: 32).

Para Thomas Palley (2007: 37), el sistema económico internacional tiene serias deficiencias en relación a la política cambiaria. Según el autor, este sistema «[está] sujeto a nocivos desbalances comerciales, promueve la desindustrialización y genera presiones persistentes a la baja en los salarios» (Palley 2007: 37). Palley propone la creación de un nuevo acuerdo internacional para lograr un realineamiento de los tipos de cambio a escala global. El realineamiento buscaría corregir los desbalances ocasionados por la política cambiaria de algunos países —por ejemplo China— que mantienen su moneda subvaluada. Para que el realineamiento de tipos de cambio tenga el efecto esperado en la economía global es necesario que el acuerdo entre los países tenga credibilidad frente a los mercados.

Intervención en los mercados de capitales

La intervención en el mercado de capitales, la regulación de la entrada y salida de flujos de capitales, ha sido dejada de lado como instrumento de política para lograr la estabilización pues es mal vista a nivel internacional. Sin embargo, las intervenciones en el mercado de capitales pueden ser muy útiles. Spiegel (2006) resume los múltiples propósitos de las intervenciones:

> Primero, pueden estabilizar los volátiles flujos de capitales de corto plazo. Segundo, brindan instrumentos adicionales a los diseñadores de política que permitan implementar medidas de estabilización macroeconómica más efectivas y menos costosas. Tercero, la regulación efectiva de la cuenta de capitales puede promover el crecimiento al reducir la volatilidad del financiamiento y la volatilidad del desempeño de la macroeconomía real. Finalmente, pueden desincentivar salidas de capital de largo plazo. De todos los objetivos de la intervención mencionados, desincentivar la salida de flujos de capitales de largo plazo es tal vez el más difícil. Aún así, las intervenciones pueden ser efectivas, aun si los controles están parcialmente restringidos. El asunto más crítico hoy no es si la intervención en el mercado es deseable en teoría, sino si en la práctica los políticos pueden diseñar intervenciones cuyos beneficios para la economía superen los costos asociados (Spiegel 2006: 50).

Las intervenciones pueden ser de distintos tipos. Por un lado están los controles de capitales basados en precios y cantidades. Los controles tradicionales basados en restricciones de cantidad han sido utilizados en países en desarrollo, como China e India. Estos controles imponen restricciones sobre los descalces cambiarios (solo las compañías con ingresos en moneda extranjera pueden tomar préstamos del exterior), restricciones de acuerdo a los fines de uso (por ejemplo, solo permitir los préstamos del exterior para inversiones o comercio exterior), entre otras restricciones (Spiegel 2006: 50).

Desempeño económico y políticas macroeconómicas en las islas del Pacífico

Chowdhury y Vidyattama (2007) evalúan el desempeño económico de las islas del Pacífico en relación a sus políticas macroeconómicas. Entre los principales desafíos que enfrenta la expansión de estas economías está la geografía (que dificulta las transacciones con el resto del mundo), la poca densidad poblacional, la debilidad del sector privado, la escasa infraestructura y su mal estado, y los bajos niveles de capital humano. Sin embargo, el principal obstáculo que enfrenta el crecimiento es la aplicación de políticas macroeconómicas excesivamente conservadoras.

Debido a su modelo productivo primario exportador, estas economías son vulnerables a los *shocks* de oferta. Esta característica hace necesario el diseño de políticas macroeconómicas particulares. Además, otro factor que restringe el crecimiento en estas economías es el tamaño de la demanda. Otro rasgo resaltado por los autores es el exceso de capacidad instalada y la existencia de débiles correlaciones entre los *shocks* de demanda y la inflación. En el diseño de política, es necesario considerar que estas economías son mini-estados, tomadores de precios en el mercado mundial cuyo volumen de producción depende de la capacidad instalada. Asimismo, su dependencia de las importaciones ocasiona que el componente «importado» de la inflación sea significativo. Los autores aseveran que es necesario un rol protagónico de parte del Estado, con estrategias de desarrollo guiadas por él, por ejemplo:

- En cuanto a la política fiscal, la promoción del crecimiento hará necesario mantener déficits durante ciertos períodos. Las fuentes de financiamiento público pueden ser de dos tipos: la emisión por parte del banco central y la ayuda internacional. Suponiendo que el producto se encuentra por debajo del producto potencial, un incremento del gasto público no producirá presiones inflacionarias ni generará *crowding out* completo de la inversión privada. No obstante, en el caso de la ayuda internacional, la exogeneidad de los recursos del gobierno puede incrementar la exposición de la economía ante *shocks* externos. Este problema se solucionaría utilizando estos fondos para suavizar las fluctuaciones del producto.
- La política monetaria orientada al crecimiento se caracteriza por ser flexible a los requerimientos de inversión del gobierno y por el uso de créditos de bajo costo para impulsar la pequeña y mediana empresa.
- En relación a las políticas cambiarias y financieras, en materia de estabilización, ningún régimen cambiario muestra superioridad frente a los otros. Se debe impedir la dolarización, pues esta impide llevar a cabo políticas de estabilización y otorga el control del impuesto de inflación al gobierno extranjero.

En países como Chile y Colombia, se han diseñado intervenciones basadas en precios para los flujos de capitales que ingresan a la economía (como la imposición de encaje no remunerado, lo cual es equivalente a un impuesto sobre los flujos de capitales entrantes). Las restricciones basadas en precio pretenden desincentivar la entrada o salida de capitales elevando los costos asociados a estas transacciones. Por lo general, los economistas apoyan las restricciones basadas en precio con respecto a las intervenciones basadas en la cantidad (Spiegel 2006: 51).

Los controles a la entrada de capitales son preferidos a los controles a la salida de capitales. Regular la entrada de capitales ayuda a prevenir crisis y reduce la incertidumbre. Sin embargo, los controles a la salida de capitales pueden ser muy útiles durante las recesiones para evitar que la crisis se agrave, en especial cuando los mercados presentan comportamiento de manada por parte de los agentes y todos desean retirar sus fondos del país al mismo tiempo. El control a la salida de capitales fue defendido por muchos economistas durante la crisis asiática (Krugman 1998; 1999; Williamson 2005).

Además de estas intervenciones, los países también pueden intervenir a través de controles blandos, los cuales contribuyen a desarrollar el mercado de capitales local. Los controles blandos implican, por ejemplo, imponer a la seguridad social o a las administradoras de fondos de pensiones, la inversión de sus activos en el mercado doméstico, e imponer límites a la inversión en el extranjero (Spiegel 2006: 52). Las autoridades también pueden utilizar regulación prudencial para controlar los riesgos de las fluctuaciones en las cuentas de capitales, por ejemplo, para evitar el descalce de monedas en los balances generales de los agentes financieros y no financieros (Spiegel 2006: 53).

Estado e instituciones

El surgimiento de las sociedades está acompañado del surgimiento de instituciones, restricciones o reglas, formales o informales, impuestas por los seres humanos para estructurar su interacción y reducir la incertidumbre (North 1995: 11). Blasco (2005) señala que los agentes económicos, al contrario de lo que supone la teoría económica neoclásica, presentan racionalidad acotada y por ello la incertidumbre es determinante en la toma de decisiones y en la definición de contratos. Para el autor, la coordinación tiene un rol importante en los resultados económicos. La producción y los resultados económicos dependen, así, de los arreglos institucionales y de la definición de los derechos. En el capítulo cinco, se señaló la importancia que cobraron las instituciones en el análisis del crecimiento económico con el desarrollo de los modelos de crecimiento endógeno. Las instituciones constituyen el contexto de incentivos en el cual se desarrolla la actividad económica. Por lo tanto, su

impacto sobre el desempeño económico y el crecimiento de la economía no puede ser menospreciado.

La importancia de las instituciones en el crecimiento ha sido también puesta a prueba empíricamente y muchos autores concluyen que existe evidencia que respalda la relación entre instituciones y crecimiento (Hall & Jones 1999; Acemoglu y otros 2001; Easterly & Levine 2003; entre otros). Hall y Jones (1999: 114) encuentran evidencia de que las diferencias en la infraestructura social y las instituciones entre países causan diferencias considerables en la acumulación de capital, el logro educativo y la productividad. A través de estos canales, las diferencias en el contexto institucional generan diferencias en el nivel de ingreso entre países.

El estado crea y formaliza las instituciones. Entre las principales funciones del Estado se encuentra la protección de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos. Además, el Estado crea instituciones que facilitan el buen funcionamiento del mercado, como las instituciones regulatorias, las instituciones que velan por la estabilidad macroeconómica, las instituciones que velan por la seguridad social y las instituciones encargadas del manejo de conflictos, entre otras (Rodrik 2007: 156-161).

> […] una economía de mercado se basa en una amplia gama de instituciones distintas al mercado que realizan funciones reguladoras, estabilizadoras y legitimadoras. Una vez que estas instituciones son aceptadas como parte integrante de una economía de mercado, las dicotomías tradicionales entre mercado y Estado, o *laissez-faire* e intervención, empiezan a tener menos sentido. Estas no son formas alternativas (y excluyentes entre sí) de organizar los asuntos económicos de una sociedad; son elementos complementarios que hacen que el sistema sea sostenible. Toda economía de mercado que funciona bien es una mezcla de Estado y mercado, *laissez-faire* e intervención (Rodrik 2007: 161-162).

Rodrik resalta que la economía de mercado puede ser compatible con distintos arreglos institucionales, por lo que no es posible aseverar que cierta combinación de instituciones es superior a otra (Rodrik 2007: 163). El proceso de construcción de instituciones que complementen el funcionamiento de una economía de mercado es complejo. Por un lado, se puede importar directamente y sin modificaciones las instituciones que acompañan a una economía de libre mercado que han sido diseñadas en otros países (*blueprint*). Por ejemplo, el Consenso de Washington, era una especie de manual que buscaba «enseñarle» a los países en desarrollo cuáles eran las instituciones que contribuían a mantener la estabilidad macroeconómica y el buen desempeño de la economía (Rodrik 2007: 163). En contraposición, las instituciones también pueden ser diseñadas localmente, tomando en cuenta las particularidades de cada país

(*local knowledge*). Ninguno de los dos extremos describe por completo los procesos de creación de instituciones en realidad (Rodrik 2007: 164).

Convergencia y política económica

Sachs y Warner (1995a) realizan un trabajo empírico para analizar la convergencia entre países tomando en consideración las políticas económicas seguidas en cada país. El trabajo postula que la dinámica de crecimiento de un país es mejor explicada por opciones de política tomadas por sus gobernantes, que por las condiciones iniciales que caracterizan la llegada al estado estacionario. En particular, los autores señalan que la convergencia tipo club se define mejor si se toman en cuenta las opciones de política de los países, en lugar de los niveles iniciales de capital humano.

La hipótesis de los autores es que los países que han seguido políticas compatibles con una economía de mercado, es decir, apertura comercial y el respeto a los derechos de propiedad, registrarán una tendencia «inexorable» hacia la convergencia, sin importar sus condiciones iniciales. Para poner a prueba esta hipótesis, se separa la muestra de países entre países que respetan los derechos de propiedad y la apertura comercial y aquellos que no. Los autores (Sachs & Warner 1995a: 22) concluyen que:

- Hay evidencia de convergencia incondicional entre los países que presentan políticas de apertura comercial y de protección a los derechos de propiedad; en el caso de los países que no cumplen con estos criterios, no se encontró evidencia de dicha convergencia.
- Los países que no cumplen con los criterios han crecido más lento que los que sí, de modo tal que las políticas de apertura y respeto a los derechos de propiedad sí importan. Ambos criterios explican las tasas de crecimiento (son significativos). Este resultado se mantiene aun cuando se controla por las características de los países en la regresión.

Por ejemplo, en el caso de China, el éxito de su economía fue analizado desde dos perspectivas. Por un lado, Sachs y Woo (2000) consideran que la convergencia de las instituciones chinas a instituciones de países no socialistas, específicamente, de los países del este asiático, ha sido un factor clave del éxito chino. Por otro lado, Lau, Qian y Roland (2001) sostienen que el diseño de instituciones en China recoge «soluciones a problemas políticos o informacionales particulares para los cuales no existe una solución del tipo *blueprint*» (Rodrik 2007: 164). De este modo, Lau, Qian y Roland (2001) señalan al uso de estrategias locales para el diseño de instituciones como la causa principal del éxito chino.

No obstante, Dani Rodrik (2007: 190) plantea su escepticismo en torno a los estudios empíricos que relacionan las instituciones con el crecimiento. «La dificultad con el análisis empírico del desarrollo institucional ha sido que la calidad institucional es endógena a los niveles de ingreso» (Rodrik 2007: 185). El autor señala que el concepto de calidad institucional no ha sido trabajado lo suficiente y sigue siendo un concepto ambiguo. Por lo general, la calidad institucional se asocia con la percepción de los inversionistas acerca de la seguridad de sus inversiones y no con reglas específicas, legislaciones o diseños institucionales particulares (Rodrik 2007: 188). «El punto importante es que los resultados institucionales efectivos no encajan en un único diseño institucional. Y dado que no hay una única combinación de función y forma, es inútil buscar regularidades empíricas que vinculan reglas legales específicas con resultados económicos. Lo que funciona dependerá de las restricciones y oportunidades locales» (Rodrik 2007: 190).

Entre las principales instituciones que tienen efectos sobre el crecimiento económico se encuentran la protección de la propiedad intelectual, la democracia y la corrupción, temas que se presentan a continuación.

Propiedad intelectual

Los modelos de crecimiento endógeno enfatizan la importancia de la inversión en investigación y desarrollo (I&D) como fuente de innovación que promueve el crecimiento de la productividad y de la economía. De este modo, los derechos de propiedad intelectual (DPI) han sido considerados el mayor incentivo al desarrollo de innovaciones y nueva tecnología, al conceder un monopolio temporal sobre la innovación a las firmas o personas que la desarrollaron.

Sin embargo, como se vio en el capítulo cinco, las industrias cuyas ganancias dependen de la protección de estos derechos han dirigido la agenda de defensa de los derechos sobre la propiedad intelectual a nivel mundial. Así, los DPI han sido excesivamente protegidos, con plazos de duración extendidos y con bajos estándares para la inscripición de las innovaciones a ser patentadas. Esta sobreprotección ha puesto en dificultades a los países en desarrollo, los cuales se ven impedidos de adquirir los conocimientos necesarios para su despegue económico, especialmente porque las industrias donde los DPI son clave, incluyen a la industria de *software* y a la industria farmacéutica.

Como se mencionó en el capítulo cinco, no es cierto que solo mediante patentes se incentive la aparición de nuevas ideas. Existen proyectos de investigación, dirigidos por los gobiernos, que no reciben beneficios directos de los resultados de su actividad (investigación sin afán de lucro). Un exceso de protección a los DPI puede dejar de

ser un incentivo al desarrollo tecnológico y convertirse incluso en un obstáculo para él. La severidad en las normas (castigos por violación de patentes) y la ampliación de los períodos de exclusividad sobre los nuevos conocimientos (medicinas, tecnología, etcétera) suponen serias trabas al desarrollo tecnológico local de los países en desarrollo. Es necesario buscar un equilibrio entre los intereses privados y los de la sociedad (Chang 2008: 166-168).

En su discurso de la cuarta cumbre anual *Anti-piratería y falsificación*, Jeff Zucker, director ejecutivo de la cadena NBC Universal, resaltó los peligros que la piratería y los productos falsificados representan para la economía y la sociedad. Según Zucker (2007: 527), el delito contra la propiedad intelectual es un problema concerniente a la seguridad económica, laboral y a la salud pública. Además, Zucker resalta que el delito contra la propiedad intelectual es la nueva cara del crimen organizado y se ha agravado en los últimos tiempos. Según datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos, hasta el año 2007 las pérdidas de la industria asociadas a este problema alcanzaban la cifra de seis mil millones de dólares para Estados Unidos (Zucker 2007: 528).

Los proyectos de inversión de las grandes compañías cuyas ganancias se ven vulneradas por el delito a la propiedad intelectual significan, desde la perspectiva de las políticas públicas, una importante fuente de puestos de trabajo, ingresos fiscales y crecimiento económico. Con beneficios públicos y privados tan evidentes, las compañías buscan el apoyo del Estado en la protección de los derechos de propiedad intelectual. Según Zucker (2007: 529), cada dólar invertido en reforzar la protección de los derechos de propiedad intelectual dará un retorno de cuatro o cinco dólares, en forma de tributos, por el incremento de la actividad económica legal.

Democracia, corrupción y crecimiento

Como se mencionó en la segunda sección de este capítulo, los países del este asiático lograron elevadas tasas de crecimiento del PBI desde los años sesenta, gracias a políticas industrializadoras y de promoción de exportaciones conducidas desde el Estado y llevadas a cabo en conjunto con el sector privado. Sin embargo, en estos países, el régimen político era autoritario y las libertades civiles no eran respetadas. Esta combinación de crecimiento económico con regímenes autoritarios en el este asiático centró la atención en la relación entre los regímenes políticos y el crecimiento económico.

Por lo general, se asume que un gobierno autoritario tiene mayor margen de acción para llevar a cabo trasformaciones económicas como la ocurrida en el este asiático, sobre todo cuando cambios en la estructura productiva de la economía son necesarios, pues estos cambios favorecen nuevas actividades económicas y benefician a nuevos grupos de interés, distintos a las élites tradicionales. Además, al no dejarse influenciar

por presiones políticas, un gobierno autoritario puede dirigir la economía buscando la eficiencia económica y el manejo de la economía no estará sujeto al ciclo político. Sin embargo, los regímenes autoritarios, al no presentar mecanismos de participación social y de fiscalización, pueden presentar altos niveles de corrupción que afectan la eficiencia económica. Naturalmente, la corrupción no es un peligro que solo se presente en regímenes autoritarios, también existen democracias con autoridades corruptas. Por otro lado, dependiendo de los niveles de educación de los ciudadanos, un régimen poco democrático puede generar conflictos y protestas civiles que alteren la estabilidad política del país y afecte la confianza de los inversionistas. En este apartado revisamos brevemente la literatura en torno a los temas de democracia y corrupción y su relación con el crecimiento.

Democracia, autoritarismo y crecimiento económico

Los argumentos iniciales que relacionaban los regímenes políticos y el crecimiento económico se enfocaron en los efectos del régimen sobre los derechos de propiedad. «Mientras todos parecen estar de acuerdo en que asegurar los derechos de propiedad promueve el crecimiento, hay controversia acerca de si las democracias o las dictaduras aseguran mejor estos derechos» (Przeworski & Limongi 1993: 51). Przeworski y Limongi (1993) señalan que la idea de que la democracia protege mejor los derechos de propiedad es una invención reciente. En el centro del debate acerca de los derechos civiles y la extensión del sufragio en el siglo XIX, la relación entre democracia y protección de los derechos de propiedad era concebida de manera distinta:

> Los conservadores concordaban con los socialistas en que la democracia, específicamente el sufragio universal y la libertad de asociación, amenazaba la propiedad. […] David Ricardo estaba preparado a extender el sufragio solo «a aquella parte de ellos (del pueblo) de los cuales no se sospeche que tienen un interés en alterar el derecho a la propiedad». […] Karl Marx expresó la misma convicción de que la propiedad privada y el sufragio universal eran incompatibles (1952: 62). De acuerdo con su análisis, la democracia inevitablemente «desencadena el conflicto social»: el pobre usa la democracia para expropiar a los ricos; el rico es amenazado y subvierte la democracia, típicamente «abdicando» el poder político a las permanentemente organizadas fuerzas armadas. Como resultado, tanto el capitalismo como la democracia se desmoronan (Przeworski & Limongi 1993: 52).

Posteriormente, la literatura sobre instituciones enfatizó la necesidad de un compromiso creíble por parte de las autoridades de cumplir y velar por el cumplimiento de los derechos de propiedad. North (1990) resaltó que una elevada probabilidad de que el gobernante altere los derechos de propiedad a su favor reduce los retornos

esperados de la inversión y el incentivo a invertir. El crecimiento económico requiere que los gobernantes establezcan los derechos relevantes y además se comprometan a asegurar su cumplimiento. Por su parte, Mancur Olson (1991) asegura que no solo es importante el compromiso por parte del gobernante de respetar los derechos establecidos o seguir una política específica, también es necesario que se crea que el régimen durará (Przeworski & Limongi 1993: 52-53).

Sin embargo Przeworski y Limongi (1993: 53) señalan que las instituciones a las que se refería North no fueron explícitamente identificadas como democráticas, mientras que Olson no explica el mecanismo por el cual las instituciones democráticas dotaran de credibilidad al compromiso de las autoridades. Los autores concluyen que la democracia no puede ser considerada una garantía del cumplimiento del derecho a la propiedad, pues la democracia dota de poder político a personas que no han sido dotadas de propiedad por el mercado. De este modo, dado que la distribución del ingreso generada por el mercado es sesgada, una sociedad democrática exigirá una mayor igualdad de ingresos (Przeworski & Limongi 1993: 53).

Según Przeworski y Limongi (1993), uno de los principales argumentos que vincula la democracia con un menor crecimiento de la economía es la presión para realizar un mayor gasto, por parte del Estado, destinado al consumo. Este argumento fue inicialmente presentado por Walter Galenson y Karl De Schweinitz en 1959, y adquirió mayor relevancia con el trabajo de Samuel Huntington en 1968. Según estos autores, en democracia se generan mayores demandas por consumo corriente, lo cual afecta los beneficios y la inversión. Las dictaduras, por el contrario, son más hábiles para forzar el ahorro y lograr el crecimiento económico. Sin embargo, estos autores fallan en explicar por qué se asume que las dictaduras promoverán el incremento del ahorro (Przeworski & Limongi 1993: 54-55).

Otro argumento a favor del autoritarismo se vincula directamente con la experiencia de los tigres asiáticos. Se considera que la capacidad de impulsar el desarrollo de la economía desde el Estado se deriva de la combinación de dos proposiciones: la autonomía del Estado (en relación a grupos de poder locales) favorece el crecimiento y la autonomía del Estado solo es posible bajo un régimen autoritario (Przeworski & Limongi 1993: 55). Los motivos por los que la autonomía del Estado mejora el desempeño económico son tres: primero, el Estado tiene un rol importante en el funcionamiento eficiente de la economía; segundo, el Estado debe estar apartado de las presiones privadas para cumplir adecuadamente con su rol; tercero, el aparato estatal debe tener voluntad política para desempeñar este rol adecuadamente.

El Estado autónomo es necesario para mejorar el desempeño económico. Esto se debe a la existencia de intereses políticos y económicos particulares que buscan influenciar las decisiones estatales. La búsqueda de rentas por parte de estos grupos

de interés genera pérdidas sociales para la economía. Asimismo, se señala que el autoritarismo es el régimen político que permite al Estado apartarse de las presiones sociales. Sin embargo, no se ha explicado cuáles son los incentivos que instarían al Estado a actuar en busca de algún beneficio que no sea el propio (Przeworski & Limongi 1993: 56-57).

El principal argumento en contra de las dictaduras está en la falta de interés por parte de los regímenes autoritarios en maximizar el producto. Según Przeworski y Limongi (1993: 57), diversos estudios (Barro 1990; Findlay 1990; Olson 1991; Przeworski 1990) han encontrado evidencia de que el Estado actuará en búsqueda de su propio interés, a menos que las instituciones democráticas lo obliguen a actuar en búsqueda del bien común. Desde esta perspectiva, los dictadores son una fuente de ineficiencia y, por lo tanto, la dictadura no está asociada a un crecimiento más acelerado.

Según Dani Rodrik (2007: 169), aunque la experiencia exitosa de los países del este asiático parezca brindar evidencia sobre la relación positiva entre el crecimiento y los regímenes autoritarios, existen muchos países en el resto del mundo que brindan evidencia en contra. «Una mirada sistemática a la evidencia, sin embargo, produce una conclusión mucho más optimista. Mientras los países del este asiático han prosperado bajo el autoritarismo, muchos más han visto sus economías deteriorarse —pensemos en Zaire, Uganda o Haití» (Rodrik 2007: 168). El autor señala que diversos estudios, basados en muestras de más de cien países, impiden aceptar la hipótesis de que los regímenes poco democráticos favorecen el crecimiento.

La literatura empírica en torno al tema no parece ser concluyente. La revisión de literatura acerca de los efectos de la democracia sobre el crecimiento económico realizada por Sirowy e Inkeles (1990), que abarca trece estudios empíricos al respecto, encontró tres estudios que concluyen que la democracia tiene un efecto negativo sobre el crecimiento; cuatro encuentran un efecto negativo bajo ciertas circunstancias y seis no encuentran relación (Helliwell 1992: 12). Por su parte, Przeworski y Limongi (1993) resumen 18 estudios sobre el tema, los cuales brindan 21 resultados. Los autores señalan que de los 21 resultados, ocho encuentran evidencia empírica a favor de la democracia, ocho a favor del autoritarismo y cinco no encontraron mayor diferencia en los resultados económicos de los diversos regímenes. Además, de los once resultados publicados antes de 1988, ocho encontraron evidencia de que el autoritarismo se relaciona con crecimiento más rápido; sin embargo, de los nueve resultados publicados despues de 1987, ninguno brindó respaldo a esta relación positiva entre crecimiento y dictadura (Przeworski & Limongi 1993: 60).

Helliwell (1992) concluye que el efecto de la democracia sobre el crecimiento es positivo si se toma en cuenta el efecto indirecto de la democracia sobre la educación y la inversión; sin embargo, cuando se controla estos efectos indirectos, la democracia

tiene un efecto negativo y poco significativo sobre el crecimiento. De este modo, el autor concluye que «ningún efecto neto significativo puede demostrarse en base a estos resultados» (Helliwell 1992: 20).

Por su parte, Persson y Tabellini (2006) encuentran que la democratización induce a la aceleración del crecimiento. Sin embargo, los autores sospechan que este resultado puede estar influenciado por la estrecha relación entre democratización y liberalización financiera. Los autores encuentran que los países que han liberalizado su economía antes de democratizarse experimentan un mayor crecimiento en la economía. La interpretación de los autores es que resulta más difícil para una democracia recién instaurada evitar las políticas populistas y el conflicto distributivo cuando la economía continúa relativamente cerrada, mientras que es más fácil para la naciente democracia enfocarse en los asuntos de eficiencia en una economía abierta (Persson & Tabellini 2006: 5). Asimismo, los autores resaltan la importancia de una democracia estable y persistente, pues las expectativas de cambio de régimen tienen efectos sobre la inversión y sobre el crecimiento de la economía.

El trabajo de Dani Rodrik (1997; 1998; 1999) encuentra evidencia empírica sobre los efectos de la democracia en el crecimiento que permiten respaldar las siguientes ideas: en democracia, las tasas de crecimiento de largo plazo son más predecibles; la economía presenta mayor estabilidad en el corto plazo; los *shocks* adversos se manejan mejor; y hay una distribución del ingreso más equitativa (Rodrik 2007: 169). Utilizando las tasas de crecimiento y el índice de derechos políticos y libertades civiles de la *Freedom House* para una muestra de 93 países, Rodrik (2007: 171) comprueba que la varianza de las tasas de crecimiento de la economía durante el período 1960-1989 es mayor para la submuestra de países con regímenes autocráticos (con un índice de derechos políticos menor a 0.5). Este resultado implica que «la vida económica es menos parecida a un juego de azar en democracia» (Rodrik 2007: 169).

Asimismo, Rodrik (2007: 172), Chandra (1998) y Quinn y Woolley (1998), encontraron que los países con democracias de larga duración han experimentado menor volatilidad macroeconómica, aun controlando por el tamaño del país y los *shocks* externos. Con respecto al manejo de los *shocks* externos y su relación con la democracia, Rodrik (1998: 28) demuestra que las instituciones democráticas y participativas, el Estado de derecho y la seguridad social permiten que el país tenga un mayor grado de resiliencia o resistencia con respecto a los *shocks* externos; es decir, pueda sobreponerse rápida y adecuadamente de los efectos adversos producidos por la volatilidad en el contexto internacional. El canal a través del cual las instituciones democráticas contribuyen al buen manejo de los *shocks* externos es el canal de los conflictos sociales. «[El] ajuste ante los *shocks* requiere del manejo de conflictos sociales y las instituciones democráticas son instituciones útiles en el manejo de conflictos» (Rodrik 2007: 176).

Rodrik (2007: 179) señala que hay evidencia empírica de que los regímenes políticos con reducida autonomía del poder ejecutivo e instituciones más participativas manejan mejor los *shocks* exógenos. Esta observación explica, en cierta parte, por qué las democracias experimentan mayor estabilidad en el largo plazo.

Además, la democracia mejora la distribución del ingreso (Rodrik 1999). «Nuestros resultados indican que las instituciones democráticas tienden a modificar la distribución funcional del ingreso en la manufactura de los beneficios hacia los salarios o, alternativamente, que los regímenes autoritarios transfieren ingreso desde los empleados hacia los empleadores» (Rodrik 1999: 725-726). Las instituciones democráticas afectan la distribución del ingreso, pues el proceso de participación política, de competencia y fiscalización por parte de la ciudadanía, incrementa el poder de negociación de los empleados y genera un amplio rango de instituciones y legislación que favorecen los intereses de los trabajadores (Rodrik 1999: 727).

De este modo, Rodrik (1997; 2007) concluye que la democracia tiene un mejor desempeño en varias dimensiones: produce menos incertidumbre y volatilidad (con respecto a las tasas de crecimiento futuras y a las fluctuaciones macroeconómicas), presenta un mejor manejo de los *shocks* y produce resultados distributivos que son más deseables. El autor sugiere tres posibles explicaciones para sus resultados. Por un lado, bajo democracia, las políticas económicas están restringidas por las preferencias del votante mediano, por lo tanto, la probabilidad de que se produzcan resultados extremos es baja. Por otro lado, las formas institucionalizadas de participación política permiten una mayor capacidad de expresión reduciéndose la necesidad del conflicto social. Tercero, en democracia resulta más difícil excluir a los rivales políticos de los beneficios económicos, reduciéndose los incentivos a la no cooperación (Rodrik 1997: 15).

Ha-Joon Chang (2008) señala que, aunque «es obvio que la democracia y el desarrollo económico se influyen mutuamente, […] esta relación es más compleja de lo que se prevé en el argumento neoliberal, en el que la democracia fomentará el desarrollo económico volviendo más segura la propiedad privada y más libres los mercados» (Chang 2008: 205). Las relaciones entre la democracia, la protección de la propiedad privada y la liberalización de los mercados no son tan simples. No sucede que la democracia, al promover el libre mercado y proteger los derechos de propiedad, impulse el desarrollo económico inequívocamente y que, por oposición, las dictaduras tengan efectos nocivos sobre el crecimiento.

Sin embargo, a pesar de la ambigüedad en las conclusiones sobre la relación entre democracia y crecimiento, la participación política y los derechos y libertades civiles, son elementos clave del desarrollo de los ciudadanos. Desde la concepción de desarrollo como libertad, propuesta por Amartya Sen (2000), la democracia y la libertad

son valiosas en sí mismas y no se requiere de argumentos económicos a favor de ellas para apoyarlas y defenderlas. Como señala Ha-Joon Chang, «[…] la democracia contribuye a construir una sociedad decente haciendo ciertas cosas inmunes a la norma de mercado "un dólar, un voto": cargos públicos, decisiones judiciales, cualificaciones académicas […]. La participación en procesos políticos democráticos posee valores intrínsecos que quizá no tienen fácil traducción en valor monetario» (Chang 2008: 207).

Corrupción

La corrupción es la utilización de la función pública o privada en provecho propio (económico o de cualquier otro tipo). Ha-Joon Chang (2008) enfatiza que la corrupción es la «violación de la confianza depositada por sus «accionistas» en los detentores de cargos en cualquier organización» (Chang 2008: 188). Las consecuencias económicas de la corrupción no son las mismas en todos los países. Por ejemplo, Zaire e Indonesia en la década de 1960 tuvieron gobiernos muy corruptos durante tres décadas. Mientras que en Zaire el ingreso per cápita de 1997 se había reducido a un tercio de su nivel de 1965, en Indonesia, el ingreso per cápita se triplicó durante el período de duración del gobierno corrupto (Chang 2008: 187). Como estos dos países muestran, la relación entre la corrupción y el crecimiento es compleja.

> Un soborno es una transferencia de riqueza de una persona a otra. No necesariamente tiene efectos negativos en la eficiencia y el crecimiento económicos. Si el ministro (o cualquier otro funcionario) que acepta un soborno de un capitalista invierte ese dinero en otro proyecto que es por lo menos tan productivo como aquel en el que el capitalista habría invertido de otro modo (si no hubiese tenido que pagar el soborno), es posible que la corrupción que implica no tenga ningún efecto en la economía en lo que se refiere a eficiencia o crecimiento. La única diferencia es que el capitalista es más pobre y el ministro, más rico; es decir, es una cuestión de distribución de rentas (Chang 2008: 191)

La corrupción es un problema que corroe las instituciones de los países y es moralmente inaceptable; sin embargo, empíricamente, no se ha probado la existencia de una relación negativa entre la corrupción y el crecimiento económico. A pesar de ello, los países desarrollados, líderes de los organismos multilaterales de ayuda financiera, dan por sentada esta relación negativa y utilizan la corrupción como argumento para reducir la ayuda a los países pobres. Asimismo, se utiliza la corrupción en estos países como una explicación del fracaso de la reforma del Estado y las medidas de liberalización impulsada en los años noventa (Chang 2008: 188).

Las consecuencias de la corrupción sobre el crecimiento dependen de distintos factores, como el lugar donde se depositan los fondos malversados, el uso que se haga de dichos fondos, entre otros. Uno de los aspectos más importantes de la corrupción que influye sobre el crecimiento es el lugar de destino de los fondos. Si el dinero transferido mediante actos corruptos es depositado en bancos extranjeros, los efectos sobre el crecimiento son perjudiciales, mientras que, si el dinero es invertido en el país, tendrá incidencias positivas en el crecimiento de la economía. Otro aspecto importante es el uso de los fondos, si el dinero transferido corruptamente es utilizado para fines productivos o no.

Sin embargo, Ha-Joon Chang (2008: 192) resalta que la corrupción ocasiona problemas económicos al distorsionar las decisiones gubernamentales. Los sobornos influyen en las decisiones, por ejemplo, de permisos para abrir negocios o empresas. Si bien no se puede asegurar que la corrupción afecta la eficiencia negativamente; es cierto que, mediante actos corruptos, empresas ineficientes pueden seguir en el mercado y esto reduciría la eficiencia de la economía. Sin embargo, como señala Chang (2009: 192-193), es posible que los productores más eficientes, al saber que obtendrán mayores ganancias de sus negocios, estén dispuestos a pagar el soborno más alto. En este caso, la corrupción contribuiría a mejorar la eficiencia económica. Este argumento puede ser razonable, pero pierde validez si se asume que los empresarios más eficientes son moralmente correctos y no participarán en negociaciones cuestionables. También se asevera que la corrupción facilita los trámites burocráticos requeridos para el inicio de alguna actividad económica y, por lo tanto, hace a la economía más eficiente, sobre todo en países con trabas burocráticas. No obstante, en empresas que deben ser reguladas, la corrupción dificulta la regulación y puede tener consecuencias sobre la economía, la salud pública, entre otras.

Chang (2008: 194) concluye que no es posible asegurar la existencia de una relación positiva o negativa entre corrupción y crecimiento; no obstante, es posible afirmar que un mayor nivel de desarrollo o de prosperidad económica sí contribuye a reducir los niveles de corrupción, pero la vinculación no es automática. Según el autor, «la historia demuestra que, en las primeras fases del desarrollo económico, la corrupción es difícil de controlar. […] Cuando las personas son pobres, resulta fácil comprar su dignidad: a la gente hambrienta le cuesta trabajo no vender sus votos a cambio de un saco de harina, mientras que los funcionarios civiles mal pagados a menudo no resistirán la tentación de percibir un soborno» (Chang 2008: 194).

Asimismo, la corrupción es un medio que le permite al gobierno de un país poco desarrollado obtener ingresos adicionales, que se suman a la reducida recaudación. Además, combatir la corrupción implica destinar recursos económicos a la lucha contra la corrupción, recursos que podrían destinarse a otros fines, como inversiones en

infraestructura económica y/o social. Por lo tanto, es necesario que los países alcancen cierto nivel de desarrollo antes de que se encuentren en capacidad de enfrentar los problemas de corrupción.

> Con mejores condiciones de vida, la población puede adquirir patrones de conducta más elevados. El desarrollo económico incrementa también la capacidad del gobierno para recaudar impuestos, a medida que las actividades económicas se vuelven más «visibles» y la capacidad administrativa del gobierno aumenta. Esto, a su vez, permite subir los salarios públicos, ampliar la asistencia social e invertir más recursos en detectar y castigar el delito entre los funcionarios, todo lo cual contribuye a reducir la corrupción (Chang 2008: 195).

Sin embargo, una mayor prosperidad material no es signo inequívoco de honestidad. A menudo se señala que la mejor manera de combatir la corrupción es dejando que las fuerzas del mercado gobiernen no solo en el sector público sino también en el sector privado (Chang 2008: 196). Esta propuesta formaba parte del conjunto de recomendaciones popularizadas por los neoliberales. En el sector privado, desregular la actividad económica, además de mejorar la eficiencia de la economía, era señalada como una posible solución a los problemas de soborno a las autoridades reguladoras. En el sector público, esta recomendación se traduce en recurrir a la contratación externa, hacer uso de contratos a corto plazo y remuneraciones basadas en el rendimiento, entre otros (Chang 2008: 196-197). Sin embargo, estas prácticas no han tenido éxito en reducir la corrupción, incluso la han exacerbado: «[…] el incentivo para hacer favores al sector privado es todavía mayor si las carreras de los funcionaros del Estado se vuelven más inseguras a través de contratación a corto plazo en aras de aumentar la disciplina del mercado» (Chang 2008: 197). Asimismo, Ha-Joon Chang recuerda el escándalo corporativo de la década de los noventa en Estados Unidos como un ejemplo de que la desregulación de la actividad económica privada no contribuyó a reducir los actos corruptos al interior del sector privado (Chang 2008: 198).

William Easterly (2001: 246) afirma que existe una relación negativa entre la corrupción y el crecimiento como también entre la corrupción y la inversión. La corrupción no solo afecta al crecimiento sino también a la calidad del resto de funciones del Estado, por ejemplo, un inadecuado manejo del presupuesto público que ocasiona déficit fiscales. Sin embargo, Easterly señala que la relación entre corrupción y crecimiento no es sencilla y, además, la corrupción no tiene los mismos efectos en todos los países, ni en un mismo país a través del tiempo.

La corrupción puede ser de dos tipos: corrupción centralizada o corrupción descentralizada. Por un lado, la corrupción centralizada es organizada desde el poder más alto. Bajo este esquema, las «ganancias» obtenidas mediante actos corruptos son

distribuidas entre toda la estructura, según lo determine la autoridad con mayor rango. Por otro lado, en el esquema de corrupción descentralizada, el Estado es débil y existen muchos agentes que actúan corruptamente sin coordinación de los sobornos que se imponen por parte de los funcionarios.

Easterly (2001: 247) señala que, debido a la falta de coordinación entre las autoridades que desean aprovechar la oportunidad de obtener un soborno, en el caso de la corrupción descentralizada, la «tasa» de soborno es mayor que en el caso de corrupción centralizada. Sin embargo, el monto total recibido por las autoridades corruptas es menor cuando la corrupción es descentralizada, pues la población, al estar al tanto de la alta probabilidad de ser interceptada por una autoridad corrupta, reduce el número de transacciones económicas que realiza, y busca mecanismos para evitar interactuar con las autoridades.

De este modo, según Easterly, la corrupción descentralizada es la más perjudicial para el crecimiento. Además, cuando la corrupción descentralizada es alta, las probabilidades de que un agente corrupto sea descubierto y castigado son menores, por lo que se genera un círculo vicioso: alta corrupción descentralizada, baja probabilidad de castigo, mayor incentivo a ser corrupto. Entre otros elementos determinantes de la corrupción, Easterly señala la debilidad del gobierno y la diversidad étnica, factores que se relacionan con un mayor grado de corrupción. Evidencia resumida por Easterly (2001: 249) señala que la corrupción es altamente probable en países con diversidad étnica que recibe montos considerables de ayuda internacional, como también en países con diversidad étnica que producen materias primas.

Asimismo, Easterly (2001: 249) señala que el deseo de generar oportunidades de corrupción motiva la implementación de políticas que dañan el crecimiento. Entre los ejemplos que señala el autor se encuentran las políticas cambiarias y la existencia del mercado negro de divisas o las restricciones comerciales. Acerca de la existencia del mercado negro, Easterly señala: «cualquier oficial del gobierno con licencia para obtener dólares a la tasa oficial puede obtener ganancias corruptas vendiendo los dólares a la tasa del mercado negro». La relación entre corrupción y mercado negro es positiva y la causalidad va en ambas direcciones: «hay incentivos entre los corruptos de crear una elevada prima del mercado negro y un incentivo a ser corrupto si existe una elevada prima del mercado negro».

La calidad de las instituciones en el país también es un determinante de la corrupción. Si se respeta el Estado de derecho y la calidad de la burocracia es buena, es decir, no representa una traba a la actividad privada, entonces los incentivos para la corrupción son menores. Del mismo modo, una elevada tasa de incumplimiento de los contratos por parte del gobierno está relacionada directamente con la corrupción, pues los agentes privados necesitan comprar a los funcionarios para tener la seguridad de que

sus contratos serán cumplidos. Lo mismo sucede cuando el riesgo de expropiación por parte del Estado es elevado (Easterly 2001: 250-251). Sin embargo, Easterly señala que hay que ser cuidadoso al tratar la relación sobre instituciones y corrupción, tomando como fuente de datos las encuestas basadas en las percepciones de los empresarios:

> Estas fuertes relaciones necesitan ser interpretadas cautelosamente. Son clasificaciones subjetivas, y los empresarios encuestados pueden percibir que la burocracia es peor en una economía corrupta en comparación con una economía honesta. Debe haber un tercer factor, como las malas políticas del gobierno o bajos ingresos per cápita que causan que los países presenten corrupción y pobres instituciones. Aun así, la fuerte asociación entre instituciones y corrupción es al menos consistente con la opinión de que las instituciones pueden influenciar a la corrupción. (Easterly 2001: 251).

Entre las medidas que los gobiernos pueden poner en práctica para controlar la corrupción, según Easterly (2001) se encuentra el diseño de instituciones de calidad, como menos trabas burocráticas, más reglas que refuercen la credibilidad del gobierno en el cumplimiento de contratos y que minimicen el riesgo expropiatorio, entre otros. Otra medida es mejorar el diseño de políticas que eliminen los incentivos a la corrupción, por ejemplo, evitar el surgimiento de mercado negro cambiario o de tasas de interés reales negativas. Finalmente, Easterly (2001) advierte de las políticas de promoción de sectores y otras actividades donde la discrecionalidad del gobierno es alta, pues se puede aprovechar de la discrecionalidad para llevar a cabo actos corruptos.

Corrupción, deuda externa y privatización

La corrupción tiene grandes incidencias en la actividad económica y ha sido señalada como uno de los problemas más graves en los países en desarrollo y una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía. Cada vez más, los organismos multilaterales señalan la corrupción como un factor determinante en el surgimiento de otros problemas como el grave endeudamiento sufrido por algunos países subdesarrollados. La creencia de una arraigada corrupción en el sector público también ha sido un argumento utilizado por los neoliberales para enfatizar la necesidad de reducir el tamaño del Estado en la economía, a través de la privatización de empresas estatales y la desregulación de la actividad privada, convencidos fervientemente de que el mercado, a pesar de no ser perfecto, se equivoca menos que el Estado.

Existen muchos factores que inciden en los problemas de endeudamiento de los países subdesarrollados. La deuda excesiva que los países subdesarrollados han acumulado es considerada como una carga que no les permite salir del subdesarrollo. Asimismo, los activistas a favor de la condonación de la deuda consideran injusto que los países

más pobres tengan que hacer sacrificios enormes para pagar la deuda a sus acreedores, quienes son mucho más ricos. De este modo, ellos argumentan que reducir la carga de la deuda mediante condonaciones o refinanciamiento contribuirá a que los países subdesarrollados destinen mayor parte de sus recursos a invertir en infraestructura social y económica que les permita crecer más rápido y mejorar la calidad de vida de sus pobladores.

Desde la perspectiva opuesta, los acreedores señalan que perdonar las deudas solo generará incentivos perversos en estos países y el endeudamiento no será controlado. El tema se complejiza cuando la corrupción entra en escena. Como se señaló, parece haber una estrecha relación entre el subdesarrollo y la corrupción. Parece ser un hecho estilizado el vínculo entre países subdesarrollados, regímenes corruptos y elevado endeudamiento con el exterior. De este modo, los acreedores y sus defensores señalan que perdonar la deuda de países con regímenes corruptos no puede contribuir al desarrollo de dichos países.

David Bosco (2007) resalta la complejidad del tema de la deuda. Bosco señala que mientras hay países, como Argentina, que ven el incumplimiento de la deuda como una salida rápida durante la crisis, aún cuando cuenta con los medios para cumplir sus obligaciones, maltratando a sus acreedores y negándose a negociar opciones de refinanciamiento, también hay países como Zambia que tienen una carga excesiva de deuda y son obligados a pagarla cuando sufren de elevados niveles de pobreza y experimentan una grave epidemia de SIDA (Bosco 2007: 42). Sin embargo, Bosco señala que no son los acreedores originales (es decir, los que prestaron los fondos) los que ejercen presión sobre los países pobres, sino, en muchos casos, los fondos «buitres», o financieras que compran a un precio mínimo la deuda de los países subdesarrollados con elevada probabilidad de *default*, y luego obligan a los países a pagarla, sin contemplaciones. Estos fondos fueron los que obligaron a Zambia a cumplir sus obligaciones luego de haber comprado la deuda original del gobierno de Rumanía. Bosco subraya la necesidad de diseñar un mecanismo legal a nivel mundial que permita distinguir adecuadamente entre los casos de los diferentes países endeudados, de modo que sea posible proteger a los países más pobres de las presiones de los fondos «buitres».

Por su parte, William Easterly observa que, paradójicamente, la condonación de la deuda externa y las opciones de refinanciamiento concedidas a los países en desarrollo durante las décadas de 1980 y 1990, no se han visto acompañadas de una reducción en los niveles de endeudamiento. Por el contrario, un numeroso grupo de países ha pasado a ser calificado como «altamente endeudados» al final de estas dos décadas (Easterly 2001: 127). Una explicación a este fenómeno es la hipótesis del endeudamiento irresponsable. Según esta hipótesis, los países que se endeudan por grandes sumas

de dinero desean «hipotecar» el futuro de las futuras generaciones de ciudadanos, en beneficio de la generación actual (los electores). De este modo, una condonación de la deuda es seguida de un nuevo endeudamiento.

La irresponsabilidad en el endeudamiento tiene consecuencias negativas sobre el crecimiento, pues se sacrifica la inversión futura a cambio de mayor consumo en el presente. Además, los países que no controlan el endeudamiento enfrentan problemas como grandes déficit externos, los cuales tiene efectos nocivos sobre la economía, diseñan políticas cortoplacistas orientadas a favorecer a grupos de interés en perjuicio del bienestar de la mayoría (por ejemplo, el control de las tasas de interés o el tipo de cambio para promover determinados sectores).

Sin embargo, el problema del endeudamiento no solo es causado por el comportamiento indisciplinado de los países pobres. Según Easterly (2001: 131), las fuentes de financiamiento multilateral (como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial) contribuyen a agravar las malas prácticas de esos gobiernos. Entre las condiciones para un programa de alivio de deuda adecuado, Easterly (2001: 136) señala la importancia del compromiso y voluntad de cambio de parte de un gobierno, respecto a su comportamiento en relación al endeudamiento, si se quiere hacer merecedor de un préstamo. Además, el préstamo debe ser concedido «una sola vez» y no ser considerado como una fuente inagotable de financiamiento.

Easterly (2001: 127) señala además que los países que presentan un comportamiento irresponsable con relación al endeudamiento, sacrifican el futuro para obtener ganancias presentes a través de la liquidación de activos, extracción excesiva de materias primas y privatización de las empresas públicas. La privatización también es un tema muy relacionado con la corrupción. Por lo general se acusa a las empresas públicas de ser ineficientes y corruptas, por lo que se considera que mientras mayor sea la participación del Estado en la propiedad de empresas productivas y de servicios, menos eficiente será la economía. Esta visión se vio respaldada con el fracaso de la economía soviética, una economía centralizada que no fue capaz de alcanzar los niveles de productividad de las economías donde el Estado tenía menor participación. Sin embargo, Ha-Joon Chang (2008: 124) sostiene que el fracaso del comunismo como sistema económico no constituye una prueba fehaciente de que las empresas de propiedad estatal son ineficientes.

Chang (2008: 124) señala que los principales problemas que se identifican como causa de la ineficiencia de las empresas públicas también se encuentran presentes en el sector privado. Las empresas públicas no son las únicas que se enfrentan a problemas de principal–agente en cuanto a las relaciones entre los funcionarios públicos y el Estado, es decir entre gerentes y accionistas. Estos problemas, que surgen por los altos costos (y bajos beneficios) de monitorear el desempeño de los funcionarios, también

caracterizan las relaciones entre la ciudadanía y las empresas públicas. Sin embargo, un problema adicional de las empresas públicas es la flexibilidad de su presupuesto. Si las empresas públicas no enfrentan restricciones de financiamiento, no tendrán incentivos para asignar eficientemente los recursos.

Existen ejemplos históricos de empresas estatales exitosas cuyo buen desempeño, según Ha-Joon Chang (2008: 128), no forma parte de la historia económica oficial. Por ejemplo, los países asiáticos, especialmente Taiwán, tienen buenos ejemplos de empresas sólidas y de buen funcionamiento, que operan bajo la modalidad de propiedad pública u otros «híbridos» de propiedad (donde hay participación del gobierno), como por ejemplo las TVE en China (*township and village enterprises*, empresas de poblados y aldeas). En muchos países de Europa, las empresas que iniciaron la modernización tecnológica fueron inicialmente de propiedad estatal (Finlandia y Francia). En particular, señala Chang, las empresas públicas pueden ser mejores que las empresas del sector privado en dos casos específicos. En primer lugar, si los mercados de capitales son incompletos, es decir, no existe financiamiento disponible para proyectos de inversión viables, el Estado puede financiar estos proyectos. En segundo lugar, en industrias con características de monopolio natural, las empresas de propiedad pública pueden reducir las ineficiencias en la asignación (Chang 2008: 133-136).

En muchos países, se ha utilizado la modalidad de propiedad compartida entre el estado y el sector privado para solucionar los problemas de fallas en el mercado de capitales, la ejecución de proyectos riesgosos y los monopolios naturales, bajo esquemas regulatorios bastante rigurosos. Sin embargo, en los países en desarrollo, las instituciones regulatorias y el Estado no son tan fuertes ni eficientes, por lo que la solución tradicional de mantener la propiedad en manos del Estado es la más conveniente. Por ello, si se decide privatizar, es necesario analizar cuidadosamente varios factores. Para que la privatización sea exitosa, es decir para que se obtenga el precio justo por la venta de las empresas estatales, Ha-Joon Chang (2008: 138) señala que el proceso debe ser realizado en el momento adecuado, debe analizarse cuidadosamente qué empresas serán privatizadas y a qué empresas serán vendidas. Además, debe constituirse un aparato regulatorio adecuado que fiscalice las actividades de las empresas que han sido privatizadas.

3. Comercio, mercados financieros y estrategias de desarrollo

En esta sección se presenta un análisis de los efectos que tienen la política comercial, financiera, industrial y de promoción de la demanda interna, sobre el crecimiento de la economía. Es importante tener en cuenta que muchos aspectos de estas distintas políticas pueden estar relacionados y pueden ser complementarios.

Crecimiento y comercio

La relación entre el crecimiento de la economía y el comercio internacional ha sido un tema que siempre estuvo presente en el debate económico. En el siglo XVI, los mercantilistas enfocaron su atención en las ventajas económicas de mantener una balanza comercial favorable, pues así se aseguraba la acumulación de metales preciosos en la economía. Según Heckscher (1994), la acumulación de metales era un requisito para que las naciones pudieran cumplir con tres objetivos: financiar la consolidación del poder del Estado mediante guerras; mantener la economía doméstica estimulada; y superar la escasez de dinero. Para los pensadores de este enfoque, el proteccionismo era considerado una política comercial necesaria para favorecer las exportaciones y mantener las importaciones controladas, de modo que se lograra el objetivo de mantener una balanza comercial superavitaria.

Adam Smith (1776) señaló la importancia del comercio internacional en la expansión de los mercados, la cual posibilita una mayor especialización del trabajo e incremento de la productividad. Según la teoría clásica, el comercio internacional mejora el bienestar de la población porque le permite a cada país especializarse en la producción de los bienes en los que tienen ventajas, como señala la teoría de las ventajas comparativas de David Ricardo. Así, en oposición a la visión proteccionista de los mercantilistas, los economistas clásicos sostenían que el comercio internacional permite incrementar el bienestar de los ciudadanos de todos los países involucrados en el comercio en el corto plazo y permite expandir los mercados incentivando una mayor especialización y división del trabajo que contribuirá al crecimiento de la producción y de la economía.

Limitaciones de la teoría neoclásica de la economía internacional

La teoría del comercio internacional neoclásica establece que los países comercian para aprovechar las diferencias entre ellos asumiendo que las economías operan bajo retornos constantes a escala y competencia perfecta. Los modelos más empleados en la teoría de la economía internacional tradicional son el modelo ricardiano y el modelo de Heckscher–Ohlin–Samuelson. En el modelo ricardiano, las diferencias en productividad dan lugar a la especialización de los países en la producción y comercialización de los bienes en los cuales cuentan con ventaja comparativa.

En el modelo Heckscher–Ohlin–Samuelson, se asume que los países presentan distintas dotaciones de factores productivos y los patrones de comercio se establecen en relación a la abundancia relativa de los factores. En este modelo, los países que cuentan con un factor relativamente más abundante se especializarán en la producción

de los bienes intensivos en ese factor. De este modo, el modelo ricardiano enfatiza las diferencias tecnológicas como la principal causa del comercio; el modelo de Heckscher–Ohlin–Samuelson enfatiza las diferencias en las dotaciones de factores de cada país como determinantes del patrón de comercio (Krugman 1987: 132). En el modelo ricardiano, el comercio genera ganancias para la economía pues permite incrementar la eficiencia en la producción, pues los países producen los bienes en los que son más productivos. En el modelo Heckscher–Ohlin–Samuelson, si bien el comercio puede tener impactos sobre la distribución del ingreso entre los dueños de los factores (a favor de los dueños de los factores relativamente más abundantes), en balance, existen ganancias potenciales, es decir, es posible implementar medidas de compensación de modo que finalmente todos disfruten de las ganancias del comercio.

Ha-Joon Chang (2008) señala que la teoría en la cual los economistas defensores del libre comercio se basan para recomendar el aparato neoliberal, el modelo Heckscher–Ohlin–Samuelson, presenta serias limitaciones. Basada en la ventaja comparativa por dotaciones relativas de factores, esta teoría recomienda a los países dejar que la especialización productiva siga su curso natural y sea aprovechada por los empresarios, quienes producirán los bienes en los que son más eficientes. Sin embargo, esta teoría depende críticamente del supuesto poco realista de movilidad perfecta de factores. Según este supuesto, una vez establecidos los patrones de producción y comercio en la economía, la industria ganadora absorberá a los trabajadores y el capital desocupado de las industrias que cierran. Lamentablemente, no es cierto que los ajustes a las pautas comerciales cambiantes ocurran sin problemas: al menos en el corto plazo, el capital está fijo, ya sea en forma de edificios o maquinaria especializada, y la mano de obra calificada es muy específica.

Del incumplimiento de este supuesto, se desprende que el comercio genera ganadores y perdedores. Si bien puede argumentarse a favor de que el saldo neto del comercio es positivo y, por lo tanto, permitiría aplicar el principio de compensación, en la práctica los mercados no reproducen automáticamente el flujo de recursos de ganadores a perdedores. Por lo general, el diseño y realización de las medidas de compensación queda en manos del Estado y son solo los países desarrollados los que están en la capacidad de asistir socialmente y compensar los desajustes comerciales que perjudican a sus ciudadanos. En consecuencia, los beneficios de la liberalización comercial se distribuyen de manera más desigual en países pobres que en ricos.

Asimismo, Ha-Joon Chang resalta que el problema más serio de la teoría Heckscher–Ohlin–Samuelson es que, en la práctica, más allá de la distribución eficiente de recursos dados a corto plazo, la teoría no plantea el aumento de los recursos a través del desarrollo económico en el largo plazo. El autor señala que es posible que el libre comercio maximice el consumo, pero los países pobres no solo necesitan incrementar

su consumo, necesitan desarrollar sus economías para incrementar la producción de bienes de modo que puedan generar innovaciones y cambio tecnológico para ser más productivos en el largo plazo. La maximización del consumo no es suficiente sustento como estrategia para salir del subdesarrollo.

La nueva economía internacional

Desde el inicio de la década de 1980, varios autores publicaron independientemente modelos de comercio según los cuales la existencia de economías de escala llevaba a la economía a especializarse arbitrariamente en industrias de competencia monopolística. «Estos modelos inmediatamente establecieron la idea de que los países se especializan y comercian no solo por sus diferencias subyacentes, sino también porque los retornos crecientes son una fuerza independiente que lleva a la concentración geográfica de la producción de cada bien» (Krugman 1987: 133).

Los desarrollos posteriores en el campo de la economía internacional (la llamada nueva teoría del comercio internacional) han generado mayor escepticismo frente a los resultados que se derivan de la teoría tradicional al cuestionar sus principales supuestos, especialmente, la competencia perfecta y los rendimientos constantes a escala. La nueva teoría del comercio internacional hace énfasis en las situaciones poco competitivas y utiliza elementos de la organización industrial para modelar estos escenarios. Contrariamente a las conclusiones de la teoría tradicional, la nueva teoría le otorga un rol importante a la política comercial.

> La nueva teoría sugiere que la política comercial puede tener efectos muy distintos de los pronosticados en los modelos tradicionales. Se puede pensar en estos efectos en términos de la consecuencia de la política económica en el poder de mercado (algo que por supuesto no podría discutirse en la teoría tradicional del comercio internacional competitivo). Primero, la política comercial puede afectar el poder monopólico de las empresas nacionales en su mercado interno. […] Segundo, la política comercial se usa en algunos modelos para reducir el poder de mercado de las empresas extranjeras en el mercado interno. […] Esto plantea la posibilidad de una activa política comercial que trate de extraer las ganancias monopólicas de las empresas extranjeras. Por último, la política comercial puede usarse para reforzar el poder de mercado de las empresas nacionales en su competencia en mercados extranjeros, como sostienen Brander y Spencer. (Krugman 1986: 41).

Los países en desarrollo y la economía internacional

Krugman (1986: 41) señala las deficiencias de la teoría del comercio internacional para explicar las relaciones comerciales de los países en desarrollo debido a las diferencias en sus características. Krugman señala:

> Es claro que los países menos desarrollados son fundamentalmente diferentes de los países avanzados. Su pobreza y su baja productividad son una demostración evidente de que los mercados no funcionan tan bien como debieran. La combinación de fuerzas tradicionales todavía poderosas y las presiones generadas por la percepción del atraso generan una economía política muy diferente de todo lo que existe en el mundo avanzado. […] Sin descartar necesariamente la posibilidad de otras diferencias importantes, yo sugeriría cuatro características fundamentales que pueden definir cómo debiéramos adaptar nuestra teoría al tercer mundo, a saber:

1. Tamaño pequeño. Aunque unos cuantos países menos desarrollados tienen poblaciones enormes, muchos de ellos son muy pequeños y desde luego su PNB es menor comparado con los países desarrollados. […]
2. Exportaciones de productos primarios. En su mayor parte, aunque no solo exclusivamente, los países avanzados exportan productos manufacturados. Los países menos desarrollados exportan todavía, en su mayor parte, productos primarios, aunque esto es mucho menos cierto ahora que antes.
3. Diferencias de recursos. […] [El] comercio norte-norte es mayor que el comercio norte-sur, que a su vez es mayor que el comercio sur-sur. Esto quiere decir que el comercio para un país avanzado significa comerciar con otro país similar en recursos, tecnología, etcétera, mientras que para un país menos desarrollado significa comerciar con economías muy diferentes. […]
4. Industrialización con sustitución de importaciones. Tácitamente todos los países en desarrollo han tratado de promover el crecimiento económico por medio de la sustitución de importaciones. (Krugman 1986: 51-52).

Los argumentos centrales para apoyar la intervención en el comercio son de dos tipos: por un lado, la política comercial puede ser usada estratégicamente, es decir, alterar los términos de la competencia monopolística para que la economía doméstica se adueñe del exceso de ganancias de las firmas extranjeras; por otro lado, la política comercial puede incentivar la producción en industrias generadoras de externalidades positivas, como la innovación y el cambio tecnológico (Krugman 1987: 134). Las tres ideas mencionadas por Krugman (1986) sobre las posibilidades de la política comercial, son expresiones más específicas de la política comercial estratégica.

Sin embargo, estos argumentos también han sido cuestionados por tres motivos. Primero, los críticos del intervencionismo sugieren que es imposible formular políticas intervencionistas adecuadas, pues el diseño de políticas se deriva de las implicancias de los modelos teóricos, los cuales presentan varias dificultades empíricas. Por ejemplo, el argumento de la promoción de externalidades enfrenta el problema de medir adecuadamente la generación de externalidades para proveer una recomendación acerca del tipo de intervención y de la magnitud de la medida. Segundo, los defensores del libre comercio sostienen que, en caso de que la intervención genere ganancias para la economía, es muy probable que estas sean disipadas por la entrada de firmas rentistas (*rent-seeking*). Tercero, los críticos argumentan que las consideraciones de equilibrio general incrementan radicalmente la dificultad empírica para formular políticas comerciales intervencionistas y, de este modo, se vuelve mucho menos probable que las políticas generan mayores beneficios que daños (Krugman 1987: 139).

Krugman (1987: 143) concluye que debido a los problemas de competencia que se pueden generar entre países intervencionistas que tratan de obtener las mayores ganancias utilizando la política comercial estratégica, y debido a los problemas del diseño adecuado de estas intervenciones, el libre comercio puede ser aún defendido como la mejor opción de política. Sin embargo, el autor resalta que no se defiende el libre comercio bajo el anterior argumento de que el libre comercio es óptimo porque los mercados son eficientes, sino porque las políticas imperfectas pueden causar más daño.

Liberalización comercial y crecimiento

Como se ha mencionado, la economía internacional enfatiza las ganancias que la economía recibe del comercio. Apoyados en esta teoría, los organismos multilaterales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, antes, el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés) promovieron la liberalización comercial alrededor del mundo. La liberalización del comercio se ha dado a nivel mundial bajo el auspicio de estas organizaciones. Esta coordinación ha permitido, entre los países miembros de tales acuerdos, una reducción considerable de los aranceles y demás impuestos al comercio. Como producto de la apertura comercial, el volumen de productos intercambiados se ha multiplicado varias veces, en comparación al producto bruto mundial (Thirlwall 2000).

Los beneficios de la liberalización del comercio se basan en el supuesto de que liberalizar un mercado es condición suficiente para su buen funcionamiento. No obstante, en el mundo real, la existencia de fallas de mercado hace que los beneficios esperados no se produzcan. Sin embargo, la literatura sobre liberalización comercial señala los efectos positivos de la liberalización en la economía tanto en el corto como

en el largo plazo. La liberalización comercial reduce las ineficiencias estáticas y mejora la eficiencia dinámica a través del cambio tecnológico y el aprendizaje (Rodrik 1995; Thirlwall 2000).

Eficiencia estática y dinámica

Geske Dijkstra (1997) se enfoca en esta distinción entre efectos estáticos y dinámicos. Dentro de los efectos estáticos, el autor considera la eficiencia asignativa y la eficiencia microeconómica, también denominada eficiencia *X*. Una mejora en la eficiencia microeconómica implica un incremento en la producción, utilizando la misma cantidad de factores, o la misma cantidad de producción, reduciendo la cantidad de factores utilizados. La mejora de la eficiencia asignativa implica una mejor asignación de los recursos disponibles en toda la economía. Tanto la eficiencia microeconómica como la eficiencia asignativa son efectos estáticos pues son mejorías que ocurren una sola vez como resultado del cambio en los precios relativos que se produce con la liberalización comercial.

Los efectos dinámicos son más importantes para las economías industrializadas, pues la mejora en la eficiencia estática incrementará la tasa de crecimiento de la economía solo temporalmente. Por otro lado, las mejoras en eficiencia dinámica llevan a una tasa de crecimiento más elevada permanentemente. Estas mejoras son resultado de tasas permanentemente más elevadas de inversión en capital físico e investigación y desarrollo, innovaciones técnicas, mayores niveles de aprendizaje y mayor crecimiento de la productividad (Dijkstra 1997: 3). Thirlwall (2000: 6) enfatiza también la importancia de la difusión de conocimiento desde el exterior y los efectos dinámicos que la trasmisión de los conocimientos genera en la economía. «Son las ganancias dinámicas del comercio en las que se enfoca la teoría de comercio moderna (véase Helpman & Krugman 1985) y la nueva teoría del crecimiento (véase Grossman & Helpman 1991), los cuales constituyen un vínculo vital en la cadena causal entre exportaciones y crecimiento» (Thirlwall 2000: 6). La teoría del crecimiento endógeno brindó sustento teórico a la idea de que la apertura afecta positivamente el crecimiento. Romer (1992), Grossman y Helpman (1991) y Barro y Sala-i-Martin (1995), entre otros, sostienen que los países más abiertos al comercio tienen una mayor habilidad para absorber los avances tecnológicos que se llevan a cabo en los países desarrollados (Edward 1997).

Con la liberalización comercial, los precios de los bienes importados se reducen. La eficiencia microeconómica se incrementa para las firmas que utilizan bienes importados. Además, las firmas productoras de bienes que compiten con las importaciones se verán forzadas a ser más productivas, aumentando así su eficiencia microeconómica. Si estas firmas no logran incrementar su eficiencia y mantienen sus costos de producción

elevados, no podrán seguir compitiendo en el mercado. Los recursos (capital y trabajo) empleados en estas firmas que salen del mercado, serán reasignados a actividades más productivas, por lo que se producirá una mejora en la eficiencia asignativa.

Por un lado, la eliminación de las restricciones o impuestos a las exportaciones llevará a un incremento en el precio de las exportaciones domésticas. Esto reducirá la eficiencia microeconómica en el sector de exportaciones. Por otro lado, los mayores precios de las exportaciones aumentará la oferta, el volumen de exportación, incrementando la eficiencia asignativa. En suma, con la liberalización comercial, la eficiencia asignativa se incrementa, mientras que la eficiencia microeconómica se incrementa en el sector que compite con las importaciones y en los sectores que utilizan insumos importados, pero se reduce en el sector exportador. No obstante, se espera que el efecto neto sobre la eficiencia microeconómica sea positivo (Dijkstra 1997: 3).

La teoría predice que las mejoras en la eficiencia asignativa y microeconómica, generarán ganancias para la economía en conjunto. Sin embargo, la mejora en la eficiencia asignativa siempre estará acompañada de costos de ajuste, pues los recursos no pueden ser automáticamente reasignados desde las actividades de baja productividad que son dejadas de lado hacia actividades más productivas. La teoría además predice que las ganancias en el bienestar, resultado de la mejora en la eficiencia asignativa, serán mayores para las economías pequeñas, pues el cambio en los precios relativos, a consecuencia de la liberalización comercial, son mayores para las economías pequeñas. De este modo, resalta Dijkstra (1997: 4), los costos de ajuste que acompañan al incremento de la eficiencia asignativa serán también mayores para las economías pequeñas.

Los efectos dinámicos, a su vez, se traducen en el incremento de la competencia y en las economías de escala que pueden ser aprovechadas como resultado de la liberalización comercial. Como ya se mencionó, la liberalización comercial amplía la competencia para las empresas que producen bienes sustitutos a los bienes importados, de este modo se produce un efecto positivo sobre la eficiencia estática, como se mencionó. No obstante, para mantener la competitividad en el tiempo, las empresas domésticas se verán forzadas a realizar más inversiones y aumentar continuamente su productividad y reducir sus costos. De esta manera, el incremento en la tasa de crecimiento se hace permanente. Además, la existencia de retornos crecientes a escala será mejor aprovechada cuando la economía cuente con un amplio mercado para vender sus productos. La liberalización comercial contribuye a expandir los mercados y permitir que se obtengan los beneficios de los retornos crecientes. Sin embargo, es importante resaltar que la economía solo podrá beneficiarse de estos efectos dinámicos si cuenta con un cierto nivel de industrialización (Dijkstra 1997: 6).

Evidencia empírica sobre liberalización comercial y crecimiento

Varios estudios han encontrado una relación positiva entre el crecimiento de las exportaciones, o la apertura comercial, y el crecimiento económico y el desarrollo. Entre estos estudios se encuentran Balassa (1978; 1985), Michaely (1977), Sachs y Warner (1995b), entre otros. Otros estudios, como Chow (1987), Darrat (1987), Frankel y Romer (1999), han analizado incluso la dirección de la causalidad entre el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento del producto, encontrando evidencia de que las exportaciones tienen efectos causales sobre el producto. Estos estudios muestran que países con mayor crecimiento de las exportaciones o con mayor grado de apertura comercial crecieron más rápido que otros países, controlando el análisis en relación a una serie de variables.

Sachs y Warner (1995b) clasifican el grado de apertura de los países en términos del régimen de política comercial. Según la clasificación de los autores, los países que presentan un régimen comercial cerrado presentan alguna de las siguientes características: barreras no arancelarias sobre el 40% o más del comercio, tarifas promedio de 40% o más, una elevada prima del mercado negro de divisa (de 20% o superior), un sistema económico socialista; o un monopolio estatal sobre las principales exportaciones. Si los países no presentan ninguna de estas características, entonces son clasificados como países «abiertos». Esta clasificación les permitió a los autores concluir que los países abiertos al comercio crecen más rápido que los países cerrados. Además, los países abiertos muestran una fuerte tendencia hacia la convergencia económica de sus ingresos per cápita en relación a los países industrializados. No obstante, la definición de apertura especificada, como resalta Blecker (2000: 18), no excluye la posibilidad de que las economías abiertas sigan cierto tipo de política arancelaria o restricciones al libre comercio.

Edwards (1997) encuentra evidencia a favor de la existencia de una relación positiva entre la apertura comercial y el crecimiento de la productividad total de factores (PTF) para una muestra de 93 países. Sin embargo, el autor no analiza la dirección de la causalidad en esta relación positiva. Dollar (1992) encuentra una relación positiva entre la liberalización comercial, como parte de una política de desarrollo orientado hacia afuera, y el crecimiento económico. El autor utiliza un índice de tipo de cambio real para categorizar la política de desarrollo como orientado hacia afuera o hacia adentro. Un tipo de cambio subvaluado corresponde a una estrategia de desarrollo hacia afuera, como la seguida por los tigres asiáticos; mientras que un tipo de cambio sobrevaluado corresponde a una estrategia de desarrollo hacia adentro, como en el caso de América Latina.

Asimismo, Blecker (2000: 17) sostiene que estas investigaciones no deben aceptarse acríticamente. Rodríguez y Rodrik (2001), Easterly (2005) y Estevadeordal y Taylor (2007) coinciden en señalar las deficiencias de los estudios de corte transversal realizados en la década de 1990 (Sachs & Warner 1995b; Dollar 1992; Edwards 1997) los cuales dependían de datos dudosos. La imprecisión de los resultados generados por estos datos no permite sacar conclusiones acerca de los efectos de la liberalización económica sobre el crecimiento de la economía. Los autores resaltan que los datos y las metodologías empleadas han sido inadecuados por varios motivos. Primero, los datos son escasos en cuanto a cobertura espacial y temporal. Segundo, las medidas utilizadas para aproximar la política comercial están sujetas a errores de medición y sesgo subjetivo. Tercero, las variables incorporadas en el análisis eran variables de resultado (como el volumen total de comercio) las cuales no son controladas directamente por las autoridades como parte de las políticas comerciales.

Estevadeordal y Taylor (2007) utilizan una metodología que busca corregir las deficiencias mencionadas y encuentran evidencia a favor de la idea promovida por el Consenso de Washington de que la liberalización tiene efectos positivos sobre el crecimiento económico. Es decir, los países que siguieron las recomendaciones del Consenso de Washington, específicamente la liberalización comercial, han crecido más rápido que aquellos que no. Asimismo, hallaron que la liberalización de tarifas a bienes de capital importados aceleró el crecimiento, mientras que los cambios en otras tarifas, por ejemplo en los bienes de consumo, tuvieron un efecto relativamente reducido. Por su parte, Ros y Boullion (2001) analizan el caso mexicano para el período 1987-1992. Los autores encontraron que el desempeño económico posterior a la liberalización comercial y financiera fue decepcionante y tuvo efectos dañinos sobre la distribución del ingreso al generar mayor desigualdad salarial a favor de los trabajadores calificados en relación a los trabajadores poco calificados. Un menor crecimiento económico acompañado de mayor desigualdad, ocasionó el incremento de la pobreza en México (Ros & Boullion 2001: 34).

Existen también estudios que han encontrado evidencia mixta acerca de la robustez de la relación entre comercio y crecimiento. En este grupo sobresale el trabajo de McCarthy y otros (1987) que encontraron evidencia de que las economías en desarrollo que tuvieron mejor desempeño durante el período 1964-1982 estaban menos abiertas al comercio exterior que los países en desarrollo con bajo desempeño. Por su parte, Sprout y Weaver (1993) hallaron que la relación positiva entre exportaciones y crecimiento es más fuerte para los pequeños exportadores de productos no primarios, más débil para grandes países menos desarrollados y mucho más débil (estadísticamente no significativamente) para los pequeños exportadores de productos primarios. De estos dos estudios, Blecker concluye que la causa del crecimiento no son las exportaciones

en general sino la especialización en la producción de manufacturas que permite a los países recibir las ganancias de la apertura comercial.

En el caso de la región del África subsahariana, Fernandez y otros (2009) analizaron la relación entre la integración comercial (la apertura comercial) y el crecimiento para una muestra de veintidós países. Los autores concluyen que las tasas de crecimiento en los países de la muestra se ven favorecidas por una mayor integración comercial. Asimismo, el crecimiento de los países miembros de la OECD, principales inversionistas de la región, explica significativamente el crecimiento de los países en esta región africana. Se encontró además que los cambios en el grado de apertura y las exportaciones están positiva y significativamente correlacionados con el crecimiento. Finalmente, los autores encuentran una relación positiva entre el crecimiento y el índice de libertad económica (IEF), un indicador de las libertades políticas, económicas y sociales de los países.

La evidencia empírica resumida por Thirlwall (2000) sugiere que los acuerdos comerciales regionales (uniones aduaneras y áreas de libre comercio) reducen el crecimiento y la inversión; sin embargo, la liberalización comercial generalizada (reducciones unilaterales de tarifas y de barreras no arancelarias) mejora el crecimiento de las economías. Este resultado se explica por la existencia de dos efectos contrapuestos que se generan como resultado de la formación de una unión aduanera: la creación y la desviación de comercio (Viner 1950). La creación de comercio es el efecto positivo que se genera cuando se forma una unión aduanera, expresada en el incremento del volumen del comercio entre países dentro de la unión aduanera. Por otro lado, la desviación de comercio implica el desplazamiento del flujo de comercio existente entre un país miembro de la unión y otro que no pertenece a la unión, por un flujo entre países miembros de la unión.

Es decir, si nuestro país importaba anteriormente bienes de un país que no pertenece a la unión aduanera, luego de formada la unión, estas importaciones serán reemplazadas por importaciones de bienes sustitutos provenientes de países que pertenecen a la unión aduanera, pues, al eliminarse los aranceles, estos productos resultarán menos costosos. La desviación de comercio representa un efecto negativo sobre la eficiencia, pues los flujos de comercio podrían reubicarse desde bienes producidos con mayor eficiencia (aquellos que resultaban más competitivos antes de la formación de la unión) hacia bienes producidos con menos eficiencia (los cuales resultan más baratos solo debido a la eliminación de los aranceles).

Teóricamente, se asume que las ganancias excederán las pérdidas de eficiencia y, por ello, en balance, la integración comercial a través de la formación de uniones aduaneras tendrá efectos positivos para la economía. Sin embargo, como señala Thirlwall (2000: 24), esto no se cumple si el efecto de la desviación de comercio excede el efecto de la creación de comercio. Los beneficios de la unión aduanera serán mayores mientras menor

sea el ratio de comercio existente sobre el producto y mientras menor sea el comercio entre los miembros de la unión y el resto del mundo. Ambas condiciones maximizan la posibilidad de creación de comercio y minimizan la posibilidad de desviación.

Sin embargo, la evidencia empírica señala que las condiciones mencionadas no se cumplen en los acuerdos comerciales entre países en desarrollo. Thirlwall (2000) concluye que la liberalización comercial está positivamente correlacionada con el crecimiento de las exportaciones y estas constituyen un motor de crecimiento. Sin embargo, el poder de este motor para impulsar el crecimiento dependerá de las características de los bienes producidos y su demanda. «Países especializados en la producción y exportación de productos primarios no se desempeñan tan bien como los países especializados en la producción y exportaciones de bienes manufacturados. Esto cuestiona el hecho de que los acuerdos comerciales regionales y las reducciones tarifarias unilaterales, por sí mismos son suficientes para asegurar el cambio estructural en los países pobres» (Thirlwall 2000: 24).

Penélope Pacheco (2005) analiza la liberalización comercial en México. Pacheco señala que el modelo económico mexicano, que refleja las recomendaciones del Consenso de Washington, no ha generado ni el crecimiento económico ni el empleo necesario para el desarrollo económico sostenible. Según la autora, la liberalización comercial no ha llevado a un incremento de la producción. Por ejemplo, en el período 1970-1981, la tasa de crecimiento promedio fue de 6.8%, mientras que en el período 1982-2003 fue de 1.9% y de 0.7% en el período 2001-2003. La principal explicación del estancamiento mexicano resaltada por Pacheco(2005: 84) es que la política comercial y la política industrial han sido manejadas inadecuadamente, lo cual ha ocasionado que en el largo plazo el crecimiento económico se encuentre restringido por el sector externo, de acuerdo con la teoría de crecimiento restringido por la balanza de pagos (Thirlwall 1979).

Mediante estimaciones sobre la tasa de crecimiento de las exportaciones en México, Thirlwall y Pacheco (2004) encuentran que, en promedio, el crecimiento ha sido el mismo antes y después de las reformas pro-liberalización. En cambio, el crecimiento de las importaciones sí responde a las reformas pro-liberalización. En base a estos resultados, Thirlwall y Pacheco (2004: 185) concluyen que la liberalización ha abierto una brecha entre el crecimiento de las exportaciones y las importaciones. Los autores estiman la elasticidad ingreso de las importaciones para el período 1973-1999 y encuentran que esta se incrementa gradualmente. Al respecto, los autores señalan:

> El modelo de crecimiento consistente con el equilibrio de la balanza de pagos sobreestima la tasa actual de crecimiento en el período anterior a la liberalización, […] pero el punto importante es la caída en la tasa de crecimiento causada por la duplicación de la elasticidad ingreso de la demanda por importaciones y esta caída se refleja en

> la reducción de la tasa actual de crecimiento de 5% anual en el período anterior a la liberalización a 3% en el período posterior a la liberalización (Pacheco & Thirlwall 2004: 164).

Pacheco (2005) señala: «[…] el crecimiento económico de México está limitado por el sector externo debido a que el incremento de las exportaciones no basta para compensar el incremento de la elasticidad de ingreso de las importaciones, situación que se ha acentuado a partir de la entrada en vigor del TLCAN» (Pacheco 2005: 84-85). La liberalización comercial en México, iniciada en 1985 bajo las recomendaciones del FMI, el BM y otras organizaciones multilaterales, «ha incrementado el comercio internacional, pero no el crecimiento económico sostenido» (Pacheco 2005: 84-85). Esto se debe a diversos factores. Por un lado, el crecimiento de las exportaciones no corresponde al crecimiento de la producción en sectores que propician el desarrollo nacional, por ejemplo, dos tercios de las exportaciones son de empresas transnacionales. La autora sostiene que la liberalización comercial no ha tenido resultados satisfactorios, pues no se complementó, en su aplicación, con una política industrial efectiva, a diferencia de los países del este asiático (Pacheco 2005: 87).

Por otro lado, la promoción de la inversión directa extranjera (IED), la cual se creía que tendría efectos beneficiosos sobre la producción, la difusión del conocimiento y el incremento de la productividad, no tuvo los efectos esperados, pues la IED ha servido principalmente para la adquisición de activos financieros ya existentes y no a la creación de empresas que generen la mejora en la productividad. Asimismo, se cuestiona el desempeño de la IED debido a que compite con la industria local por financiamiento y por insumos importados y no hay posibilidad de que el Estado defienda la industria local bajo la nueva legislación.

Limitaciones del crecimiento dirigido por las exportaciones

En las décadas de 1950 y 1960, la estrategia de desarrollo predominante era la sustitución de importaciones, también conocida como la estrategia de desarrollo orientada hacia adentro. En la década de 1970 y 1980, esta estrategia perdió credibilidad y fue reemplazada por una estrategia de desarrollo hacia afuera, la promoción de exportaciones. A partir de la década de los noventa, las políticas de desarrollo han sufrido un cambio de orientación, pasando de una estrategia de desarrollo de los mercados internos y la industria local, hacia una estrategia de crecimiento dirigido por las exportaciones. El éxito económico de los tigres asiáticos y de otras economías asiáticas como Tailandia, Malasia, Indonesia y China, parecía demostrar la superioridad del crecimiento dirigido por las exportaciones como estrategia de desarrollo.

Dando por hecho que el crecimiento dirigido por las exportaciones era la mejor estrategia de desarrollo, durante la década de 1990, el debate se centró en las causas por las cuales esta estrategia era importante y qué tipos de políticas eran mejores para promoverlo. El crecimiento dirigido por las exportaciones era considerado importante porque incentivaba la eficiencia en la asignación de recursos, estimulaba los efectos del aprendizaje y el dinamismo tecnológico y ayudaba a relajar las restricciones de la balanza de pagos. La discusión acerca de qué políticas eran mejores para promover las exportaciones tenía, por un lado, a los defensores del libre comercio, *laissez-faire*, y, por otro, a los defensores de la intervención estatal en la promoción de industrias estratégicas.

Sin embargo, con el surgimiento de la crisis asiática, en la que se vieron afectadas muchas de las economías asiáticas, ejemplos del éxito del crecimiento dirigido por las exportaciones, las dudas acerca de la sostenibilidad de dicho crecimiento surgieron (Blecker 2000: 3). La visión del gobierno de Estados Unidos, otros países industrializados y el FMI es que la crisis se debió a una inadecuada regulación financiera y falta de transparencia en los países donde se desató la crisis. De este modo, la crisis reveló una falla fundamental en el sistema financiero asiático, relaciones de «capitalismo clientelista» entre las corporaciones, los bancos y los gobiernos. Estas relaciones generaron muchos problemas de riesgo moral (*moral hazard*) mediante garantías de préstamos, implícitas y explícitas (Blecker 2000: 5).

Sin embargo, Ha-Joon Chang (1998) sostiene que fue la liberalización financiera, la eliminación de los controles sobre los flujos de capitales, lo que permitió que el endeudamiento alcanzara proporciones excesivas y permitió niveles insostenibles de endeudamiento en moneda extranjera de corto plazo. La eliminación de los controles de capitales había sido promovida por el gobierno estadounidense y por el FMI al inicio de la década de 1990. Blecker (2000: 5) señala que este argumento es respaldado por el hecho de que economías asiáticas que tenían el mismo modelo de desarrollo y los mismos problemas en la regulación financiera que los países afectados, pero que no liberalizaron el mercado financiero, como China, Taiwán e India, no se vieron afectadas por la crisis financiera de 1997.

Más allá del cuestionamiento de la sostenibilidad del modelo de crecimiento dirigido de las exportaciones, que se produjo a raíz de la crisis asiática, Thomas Palley (2003) resalta que la efectividad del modelo de crecimiento dirigido por las exportaciones ha sido cuestionada ya que, aunque esta estrategia ha sido aplicada desde la década de 1990 por gran parte de los países a nivel mundial, el crecimiento económico se ha estancado. Palley (2003) y Blecker (2000) señalan que el modelo de crecimiento dirigido por las exportaciones seguido en los países del este asiático tiene una falla fundamental, denominada «la falacia de composición».

> La crítica teórica central es que el crecimiento dirigido por las exportaciones sufre de una falacia de composición al asumir que todos los países pueden crecer basándose en el crecimiento de la demanda de otros países. Cuando el modelo es aplicado globalmente en un mundo restringido por la demanda, existe el riesgo de un resultado del tipo «empobrecer al vecino» (*beggar-thy-neighbor*) en el que todos tratan de crecer, apoyados en la expansión de la demanda de otros países, y el resultado es un exceso de oferta global y deflación (Palley 2003: 176-177).

La falacia de composición alude a un argumento que, siendo veraz para un país en particular (una parte), deja de ser válido al ser extendido al sistema en conjunto. En otras palabras, la falacia de composición establece que lo que se cumple para la parte no se cumple para el todo. En el caso del crecimiento dirigido por las exportaciones, la falacia de composición se refiere al hecho de que no es posible que todos los países en el mundo puedan seguir una estrategia de crecimiento dirigido por las exportaciones y que el crecimiento de las exportaciones genere el incremento de la demanda. Como menciona Palley (2003), desde la teoría keynesiana resulta sencillo entender la falacia de composición: el crecimiento de las exportaciones (un incremento de oferta) requiere de un incremento de la demanda para ser absorbida. Si la demanda no aumenta, el crecimiento de las exportaciones de un país solo desplazará las exportaciones de otros países que producen bienes sustitutos. De este modo, la estrategia de crecimiento dirigido por las exportaciones no puede ser implementada en todos los países, pues habría una sobreinversión que generaría un exceso de capacidad en las industrias exportadoras claves.

> Mientras estas políticas no causaron directamente la crisis financiera, la competencia de un creciente número de países en desarrollo para un limitado rango de mercados de exportación de productos similares fue una fuente de vulnerabilidad subyacente ante una crisis financiera. De hecho, la ubicación y el momento de algunas de las crisis financieras recientes puede ser asociada con situaciones de crecimiento decepcionante en países que contaban con *booms* de exportaciones para impulsar su desarrollo (Blecker 2000: 6).

Para explicar la falacia de composición en el crecimiento dirigido por las exportaciones, imagínese que todos los países en desarrollo desearan simultáneamente impulsar sus economías invirtiendo en industrias de exportación. De este modo aumenta considerablemente la oferta de productos de exportación; sin embargo, la capacidad de los países industrializados para absorber esas importaciones (y la voluntad de adquirirlos) limitará el crecimiento de las economías exportadoras. De este modo, si los países que basan su crecimiento en las exportaciones desean aumentar sus exportaciones, para unas condiciones dadas de la demanda por estas exportaciones, deberán incrementar

su participación en el mercado de exportaciones y esto implica que la participación de otros países se reducirá. Por lo tanto, no todos los países pueden poner en práctica una estrategia de crecimiento liderado por las exportaciones en simultáneo, sin que se estorben mutuamente. Si todos los países intentan expandir su producción de bienes exportados y la demanda no se altera, solo conseguirán que los precios caigan y un exceso de capacidad industrial (Blecker 2000: 7-8).

Thomas Palley señala además que el problema no son las exportaciones en sí mismas, sino el enfoque de desarrollo centrado en el crecimiento de las mismas. «Los países necesitarán exportar para pagar por sus importaciones de bienes de capital y bienes intermedios, pero las exportaciones deben estar organizadas para maximizar su contribución al desarrollo doméstico y no ser vistas como un fin en sí mismas» (Palley 2003: 177). Además del problema de desplazamiento de exportaciones, Palley resume cuatro patologías generadas por la aplicación global de la estrategia de desarrollo dirigido por las exportaciones.

Una patología generada por este tipo de estrategia de desarrollo es que la intensidad de la competencia genera una carrera hacia el fondo (*race to the bottom*) en términos de condiciones laborales y ambientales, es decir una carrera hacia el desmantelamiento de los estándares regulatorios. Debido a la necesidad de ser cada vez más competitivos en los mercados internacionales, los países en desarrollo flexibilizan sus regulaciones del mercado de trabajo y el medio ambiente. Asimismo, las firmas buscarán ubicarse en países donde los bajos estándares salariales les permitan reducir sus costos para ser más competitivos. La segunda patología presentada por Palley (2003) se relaciona con el efecto negativo del crecimiento dirigido por las exportaciones sobre los términos de intercambio. Al incrementarse las exportaciones de los países en desarrollo, se agrava el deterioro de sus términos de intercambio. El deterioro de los términos de intercambio genera un círculo vicioso pues, al obtener menores ingresos por sus exportaciones, los países en desarrollo se ven obligados a incrementar sus volúmenes de exportación y así los precios se reducen aun más.

La tercera patología se relaciona con el impacto del crecimiento dirigido por las exportaciones sobre la estabilidad financiera. La estabilidad financiera se ve afectada a través de dos canales. Por un lado, el deterioro de los términos de intercambio limita las posibilidades de los países en desarrollo de cumplir con sus compromisos de deuda en moneda extranjera. Por otro lado, el exceso de capacidad en las industrias manufactureras orientadas a la exportación en países en desarrollo (resultado de la estrategia de crecimiento dirigido por las exportaciones), afecta la rentabilidad y la solidez financiera de las inversiones (Palley 2003: 178). Kaplinsky (1993) analiza el incremento del exceso de capacidad en la industria manufacturera en los países de la región Caribe. El autor resalta el problema de «crecimiento empobrecedor» que se genera como consecuencia

de la política de subvaluación, mantener el tipo de cambio (moneda doméstica por unidad de moneda extranjera) elevado, para mantener la competitividad. Esto reduce los términos de intercambio y los salarios reales en esos sectores.

La cuarta patología involucra asuntos de la calidad del desarrollo y la dependencia. El crecimiento dirigido por las exportaciones, especialmente cuando está asociado con zonas industriales de exportación, genera un desarrollo débilmente vinculado con el resto de la economía que no permite desarrollar los mercados internos, incrementar los ingresos y generar crecimiento autónomo y sostenible. Por el contrario, con la estrategia de crecimiento dirigido por las exportaciones, la tasa de crecimiento de la economía depende del crecimiento de la demanda por las exportaciones del país (Palley 2003: 179).

Evidencia empírica sobre la falacia de composición

Palley (2003) se aproxima a la falacia de composición, analizando el crecimiento de las exportaciones de países en desarrollo y la evolución de su participación en las importaciones del mercado estadounidense. El mercado norteamericano es considerado una variable *proxy* del mercado mundial por sus características de amplia integración, elevado volumen comerciado y la existencia de pocas barreras arancelarias. Si el crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo hacia Estados Unidos ocurre sin que en Estados Unidos se produzca un crecimiento de la demanda por importaciones, entonces el crecimiento de dichas exportaciones solo implicará un cambio en la composición de la demanda de importaciones de los Estados Unidos. Es decir, el crecimiento de las exportaciones a Estados Unidos de un país en desarrollo desplazará (hará *crowding-out*) las exportaciones de bienes sustitutos provenientes de otros países en desarrollo hacia el mercado estadounidense.

Poniendo a prueba la falacia de composición y la hipótesis de desplazamiento, Palley (2003: 193-194) encuentra evidencia a favor de la hipótesis de desplazamiento, pues existe una relación negativa y significativa entre la tasa de crecimiento de las exportaciones de un país y la participación en las importaciones totales del mercado estadounidense de las exportaciones de países competidores. En particular, Palley encuentra que las exportaciones de México parecen desplazar a las importaciones provenientes de Japón en el mercado estadounidense, mientras que las exportaciones de China desplazan a las exportaciones de los tigres asiáticos.

Blecker (2000) realiza una amplia revisión de la literatura empírica acerca de la relación positiva entre la liberalización, el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento económico. El autor (Blecker 2006: 16) señala que la mayoría de estudios que analizan esta relación —Balassa 1978 y 1985; Michaely 1977; Sachs y Warner 1995b;

Chow 1987; Darrat 1987; Frankel y Romer 1999— simplemente muestran que los países con mayor crecimiento de las exportaciones experimentaron aceleración en el crecimiento de sus economías en relación a otros países; sin embargo, estos estudios no muestran que los países que experimentaron un crecimiento más lento de las exportaciones hubieran podido acelerar el crecimiento de sus exportaciones sin reducir al mismo tiempo el crecimiento de las exportaciones de los países exportadores más exitosos.

Implicancias de política: una mirada al mercado interno

Las estrategias de crecimiento basadas en altas tasas de crecimiento de las exportaciones, orientadas especialmente al mercado estadounidense, generan problemas de exceso de capacidad creciente, presiones a causa de la intensificación de la competencia y pobre desempeño en cuanto a crecimiento. Con el fin de expandir el mercado global de exportaciones y permitir a todos los países generar mayor demanda recíproca para los productos del resto de países, Blecker (2000: 36) presenta las siguientes recomendaciones. Por un lado, impulsar la mejora en el desempeño económico de las regiones cuyo crecimiento se ha desacelerado, como Japón y Europa occidental, mediante reformas estructurales y políticas de estímulo de la demanda. Esto permitirá ampliar el mercado global para las exportaciones.

Por otro lado, debe promoverse la negociación de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales, así como la creación de oportunidades de mercado para las exportaciones, sobre todo en los países que se encuentran relativamente cerrados a las exportaciones de los países en desarrollo. También se debe promover la interacción entre países en desarrollo, como plantea el Mercosur y el APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*). Sin embargo, debe considerarse que la estabilidad macroeconómica es un requisito previo para lograr una integración exitosa para países en desarrollo.

Si las condiciones políticas y económicas hacen imposible llevar a cabo las reformas, deben emprenderse en los países en desarrollo estrategias de desarrollo orientado hacia adentro, es decir, las estrategias deben estar orientadas a la expansión o fortalecimiento de los mercados internos. Para lograr este objetivo es necesario crear un mercado de consumo de masas, elevando los salarios. A la vez, para elevar los salarios será necesario reforzar los derechos laborales y mejorar la negociación entre firmas y sindicatos. Por otro lado, los países con elevadas tasas de ahorro deben revertir esas situaciones y aumentar el consumo interno. El cambio de la estrategia de desarrollo basada en las exportaciones hacia una estrategia orientada al mercado doméstico requerirá cambios internos y reformas. Sin embargo, debe notarse que la reforma que plantea Blecker (2000: 38) no es de apertura comercial total y de desregulación de la economía.

> En efecto, una de las ventajas de la reorientación doméstica de los esfuerzos en desarrollo está en que permite el mantenimiento de muchos modelos de desarrollo económico variados, mientras previene las diferencias en el sistema económico nacional, de impulsar tensiones internacionales y desbalances, tanto como sucede en un régimen de desarrollo dirigido por las exportaciones. La línea de fondo es que el énfasis actual en el crecimiento dirigido por las exportaciones en los países en desarrollo no es una base viable sobre la cual todos los países pueden crecer juntos bajo las condiciones estructurales y políticas macroeconómicas presentes (Blecker 2000: 38).

Liberalización comercial o desarrollo industrial

Thirlwall (2000: 6) señala que, si bien existen pocas dudas en relación a la importancia que el comercio ha tenido históricamente en el crecimiento, no se puede negar que todos los países no necesariamente comparten de igual forma los beneficios generados por el crecimiento del comercio. Especialmente los países en desarrollo no han disfrutado de los beneficios generados con la expansión del comercio, pues la mayoría de ellos produce y exporta bienes primarios y manufacturas de bajo valor agregado con una reducida elasticidad ingreso de la demanda en los mercados mundiales. Thirlwall señala:

> El asunto para las economías en desarrollo en general […] no es si deben comerciar o no, sino qué bienes comerciar y los términos en los que el comercio debe llevarse a cabo con los países desarrollados del mundo (o entre ellos). No puede haber dudas de que hay tanto ganancias estáticas como ganancias dinámicas del comercio y que el comercio provee una demanda para el excedente producido (como enfatizó Adam Smith). Lo que está en discusión es si las ganancias totales para los países en desarrollo podrían ser mayores si el patrón de comercio fuera diferente de su estructura presente y si los países desarrollados modificarn sus políticas hacia los países en desarrollo. Específicamente, aún ocurre que más del 60% de las ganancias por exportaciones en países en desarrollo (y más del 80% en África) son derivados de la venta de bienes primarios y el precio de los bienes primarios en relación a la manufactura se ha estado deteriorando por lo menos desde hace un siglo, a una tasa promedio aproximada de 0.5 por ciento anual (Thirlwall 1995). Además, mientras el mundo desarrollado predica el libre comercio para los países en desarrollo, continúa protegiendo sus propios mercados de las importaciones procedentes de países en desarrollo, particularmente productos agrícolas y textiles. Existe una doble moral. (Thirlwall 2000: 7).

El tema de la doble moral de las economías avanzadas es discutido ampliamente por el economista coreano Ha-Joon Chang (2008) en su libro *¿Qué fue del buen samaritano?* El autor resalta especialmente que los países avanzados, defensores del libre comercio, intentan convencer a los países en desarrollo de que la receta para lograr el éxito económico es estándar y está representada por la ortodoxia neoliberal (en la receta figuran

medidas como privatizaciones, estabilidad macroeconómica, minimización del rol del estado, equilibrio en el presupuesto a toda costa, libre comercio y desregulación). Incluso, el autor enfatiza que la historia de la primera globalización, ocurrida a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, se ha reescrito para ajustarla a la ortodoxia neoliberal actual, enfatizando la liberalización llevada a cabo por los países desarrollados y omitiendo los detalles acerca de las políticas proteccionistas y nacionalistas que llevaron a cabo para desarrollar sus industrias.

El convencimiento por parte de los países en desarrollo de esta nueva historia del vínculo entre crecimiento y liberalización se debió a dos factores conjuntos: la crisis de la deuda de 1982 y el fracaso de las estrategias de industrialización por sustitución de importaciones. No obstante, antes de estas crisis, los países que siguieron experiencias alternativas de desarrollo venían registrando elevadas tasas de crecimiento. Según el autor, en esta nueva historia económica se reescribió que el período, en el que los países en desarrollo realizaron reformas para cambiar sus patrones de desarrollo, fue sinónimo de fracaso económico, atribuido a la aplicación de recetas erróneas, como descuidar su perfil primario exportador. Sin embargo, Ha-Joon Chang (2008) sostiene que este período fue el de mayor crecimiento durante el siglo. Tras la aplicación de las medidas neoliberales, el crecimiento mundial se ha desacelerado.

Asimismo, Ha-Joon Chang (2008) resalta la existencia de asimetrías en las negociaciones comerciales internacionales entre países desarrollados y países en desarrollo. Estas asimetrías se deben a las desigualdades en la capacidad y el peso político y económico de cada país en las organizaciones multilaterales como el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). El autor resalta además, que los países ricos están interesados en usar estas influencias en el diseño de las reglas de la economía mundial. Luego de la crisis de deuda, tanto el FMI como el Banco Mundial se especializaron en influir políticamente sobre países en desarrollo, con programas de ajuste estructural y ayuda condicionada. Las condiciones para participar de estos programas de ayuda rebasaban ampliamente los asuntos de injerencia de estas organizaciones.

De este modo, la difusión de las recomendaciones ortodoxas, de la nueva historia ajustada a estas recomendaciones, y los condicionamientos impuestos a los países en desarrollo para acceder al financiamiento externo, han generado en los países en desarrollo la idea de que la globalización es el camino inevitable que el desarrollo requiere. Ha-Joon Chang (2008) sostiene que la idea de que «no hay alternativa» a la globalización emana de una incomprensión de las fuerzas que la impulsan y una tergiversación de la historia para hacerla encajar en la teoría neoclásica ortodoxa. La globalización ha sido más impulsada por la política que por la tecnología. De este modo, no es correcto concluir que es inexorable; ejemplo de esto son los períodos de retroceso de la

globalización, aun en épocas recientes, o las experiencias proteccionistas en países que ahora son defensores de la globalización económica.

Asimismo, Ha-Joon Chang enfatiza en su libro que la liberalización comercial ha sido la consecuencia y no la causa del desarrollo económico. Chang (2008: 34-37) cita como ejemplo los casos de Inglaterra y de Estado´s Unidos. Ambas naciones, antes de convertirse en potencias industriales, tenían una política comercial sumamente proteccionista. Según el autor, en los inicios del capitalismo, los empresarios no se encontraban en capacidad de asumir los riesgos de la empresa privada a gran escala. Por lo tanto, los gobiernos apostaron por empresas de su propiedad y otras estrategias, como inversión conjunta y subvención a la inversión y desarrollo (I&D). Las políticas de libre comercio recién se implementaron cuando estos países ya eran economías solidas. Por su parte, Arturo Huerta (2006) sostiene que las políticas comerciales proteccionistas y las medidas de utilización del gasto público son medidas complementarias utilizadas por todo país desarrollado antes de ser considerado como tal. Ha-Joon Chang (2008) sostiene que, mientras que la posguerra es señalada como una época en que los países desarrollados inician un proceso de liberalización de sus mercados, en realidad, durante esta época, dichos países impulsaron más que nunca medidas nacionalistas para fomentar su propio desarrollo económico. Entre estas medidas se encontraban subvenciones, controles de capitales, empresas de propiedad estatal, entre otros.

Por su parte, Pacheco y Thirlwall sostienen que la liberalización comercial no es un sustituto de una estrategia de desarrollo. De hecho, la liberalización «no es una estrategia de desarrollo orientada hacia afuera si las políticas económicas que se llevan a cabo al interior del país son hostiles al crecimiento (tipo de cambio sobrevaluado) o si promueven el crecimiento de las importaciones» (Pacheco & Thirlwall 2004: 143). Al respecto, Pacheco (2005: 91) señala que la política comercial llevada a cabo en México no ha estado vinculada a una estrategia de desarrollo y a una política eficiente de industrialización. Como resultado, la liberalización comercial no ha tenido los efectos positivos que se esperaban sobre el crecimiento económico en México. La autora señala:

> Organismos internacionales como la OECD y la UNCTAD han insistido en la necesidad de una política comercial consistente para reducir la pobreza; reconocen, además, que el modelo de liberación comercial no ha generado los efectos proclamados cuando dicha estrategia se emprendió (OECD, 2001, y UNCTAD, 2004). Ambos organismos destacan la diferencia entre liberación comercial y estrategia comercial; es decir, liberar el comercio internacional no significa carecer de estrategias comerciales. Por una parte, en una economía como la mexicana que requiere importaciones para su desarrollo económico, las exportaciones son un componente único de la demanda agregada porque solo ellas pueden pagar el contenido de las importaciones en la inversión, en el consumo y en el gasto público (Pacheco 2005: 91).

La importancia del comercio y sus efectos sobre el crecimiento hace necesario que la política comercial esté estrechamente vinculada con la estrategia de desarrollo de la economía. La liberalización comercial tiene efectos positivos para la economía, cuando esta cuenta con cierto nivel de desarrollo industrial y participa con mayor libertad en las negociaciones comerciales. Estos temas son fundamentales para los países en desarrollo, los cuales se ven forzados a participar del libre comercio especializándose en bienes cuyas características no le permiten aprovechar las mejoras en eficiencia dinámica que resultan de la apertura comercial. La participación del Estado en la formulación adecuada de la política comercial en el marco de una estrategia de desarrollo sostenible es clave para lograr la industrialización y el fortalecimiento de la demanda interna.

La industria infante

Durante los períodos de despegue económico de los países industrializados, su política comercial estaba basada en el proteccionismo de las industrias locales incipientes. El argumento de la industria infante señala que la formación de industrias en los países poco desarrollados es un emprendimiento riesgoso que está sujeto a dificultades. Las empresas que recién se constituyen no se encuentran en capacidad de competir con empresas que se han desarrollado anteriormente, pues las empresas antiguas cuentan con la ventaja del aprendizaje, mayor conocimiento del negocio y mayor productividad. Por lo tanto, para promover la formación de la industria es necesario contar con cierto grado de protección por parte del Estado de modo que las empresas nacientes se desarrollen y puedan competir con las otras firmas.

Ha-Joon Chang (2008) señala la importancia de exponer las industrias locales a la competencia internacional solo después de que la industria local haya alcanzado cierto grado de desarrollo. La tesis de que el aumento de la eficiencia en la producción nacional, generado gracias a la exposición a la competencia externa, relaciona el proteccionismo con holgazanería y despilfarro en el uso de los recursos por parte de los empresarios favorecidos con las medidas de promoción. No obstante, los ejemplos de políticas de proteccionismo mal diseñadas no desacreditan la estrategia, sino recomiendan cuidado a la hora de diseñar las políticas. Por ejemplo, Japón impulsó el desarrollo de la industria automotriz de su país mediante restricciones a las importaciones de autos; sin embargo, las empresas automotrices eran monitoreadas para asegurar que su productividad estaba aumentando. Uno de los mecanismos de monitoreo obligaba a las firmas a colocar un porcentaje de su producción en el mercado mundial. Asimismo, es importante que las autoridades diseñen adecuadamente las condiciones bajo las cuales se incentivará la industria y que esta protección esté limitada a un cierto período de tiempo.

Elementos para una política comercial de largo plazo

De acuerdo a la guía para reforzar la capacidad para el desarrollo del comercio, del comité para la asistencia al desarrollo de la OCDE, los elementos para una política comercial de largo plazo son los siguientes:

1. Estrategia comercial coherente, integrada con la estrategia de desarrollo económico.
2. Mecanismos efectivos de consulta entre el gobierno, el sector empresarial y la sociedad civil.
3. Redes de política comercial respaldadas por instituciones de investigación locales.
4. Instituciones de apoyo comercial, como organismos que ofrezcan asistencia técnica respecto a los estándares de calidad del producto, diseño del empaque, bancos comerciales y otras entidades financieras que puedan ofrecer crédito, seguros de transporte, instituciones capacitadoras, empresas consultoras y representantes comerciales en el extranjero.
5. Sólidas relaciones entre las organizaciones del sector privado relacionadas con el comercio.
6. Compromiso para orientar hacia el sector externo estrategias regionales (Pacheco 2005: 92).

Liberalización comercial y desindustrialización

Geske Dijkstra (1997) señala que, aunque teóricamente se espera que la liberalización del comercio tenga consecuencias positivas sobre el bienestar, debe considerarse que la liberalización, como parte de las reformas estructurales recomendadas en la década de 1990, tiene efectos sobre la industria manufacturera de un país. El autor resalta la importancia de la industria en el desarrollo económico de los países y justifica así la preocupación por los efectos que la liberalización puede tener sobre el sector manufacturero (Dijkstra 1997: 1). Un país que no desarrolla su industria es dependiente de sus exportaciones de bienes primarios y esta especialización en bienes primarios será perjudicial para la economía, pues los términos de intercambio se deterioran en el largo plazo. Asimismo, el sector industrial tiene la particularidad de generar externalidades positivas, como difusiones tecnológicas y economías de escala, a diferencia de otras actividades como la agricultura. De este modo, con la industria liderando el crecimiento económico, se puede aprovechar los efectos dinámicos que se generan cuando se liberaliza el comercio (Dijkstra 1997: 6).

Thirlwall (2000: 8-9) sostiene que el problema que representa la repartición de las ganancias del comercio para los países en desarrollo se encuentra en que los patrones de comercio internacional actualmente establecidos obligan a los países en desarrollo a especializarse en la producción de bienes cuyas características los exponen al deterioro de los términos de intercambio y al desempleo de recursos. Las materias primas presentan una baja elasticidad ingreso de la demanda, es decir, cuando la oferta de estos

bienes se incrementa, el precio cae considerablemente, mientras que, cuando el ingreso aumenta, la demanda por estos bienes aumenta menos que proporcionalmente. Por otro lado, la exportación de materias primas está basada en el uso de la tierra como factor de producción esencial y, al ser este un factor fijo, estas actividades están sujetas a rendimientos marginales decrecientes. Las actividades que enfrentan rendimientos marginales decrecientes no pueden absorber al factor trabajo ilimitadamente, pues la productividad laboral decreciente puede llegar a ubicarse en niveles inferiores al salario de subsistencia. Para ilustrar esta idea Thirlwall señala:

> Tomemos el ejemplo de Ricardo de la especialización de Portugal en vino, y de Inglaterra en textiles. Mientras Portugal se desplaza de la producción textil hacia la producción de vino, no existe garantía de que la vinicultura será capaz de emplear todo el trabajo liberado de la producción textil porque en algún punto, a medida que más trabajo es empleado en las haciendas vitivinícolas, el producto marginal del trabajo caerá por debajo del salario. Tales problemas no se presentan en la manufactura, como la producción textil, en la que ningún factor de producción fijo está involucrado y la producción está sujeta a retornos crecientes (Thirlwall 2000: 9).

La liberalización comercial y los efectos estáticos y dinámicos que se derivan de ella producen un *trade-off* entre eficiencia asignativa y eficiencia dinámica en los países en desarrollo. En estos países, en su mayoría pequeños y pobres, las mejoras en la eficiencia asignativa los impulsa a especializarse en la producción de bienes primarios o bienes industriales intensivos en mano de obra barata, productos para los cuales la elasticidad ingreso de la demanda es baja, sectores productivos en los cuales no se pueden aprovechar las economías de escala y los incrementos en la productividad son reducidos. Por lo tanto, no reciben las ganancias que se generan por la mejora en la eficiencia dinámica (Dijkstra 1997: 7).

Ha-Joon Chang (2008) advierte de los problemas que la liberalización comercial genera en los países en desarrollo. La liberalización del comercio además de no acelerar el crecimiento de los países en desarrollo, compromete los ingresos fiscales en países donde los aranceles y tasas impositivas al comercio representaban una fuente considerable de recaudación. De este modo, la carga de la deuda contraída con los organismos multilaterales, sumada al pobre crecimiento experimentado en estas economías y a la reducción de los ingresos fiscales, implica el descuido de las necesidades de sectores como educación y salud, entre otros. Así, esta combinación de factores adversos afecta el crecimiento a largo plazo de la economía.

Luego de la crisis de la deuda y la creación de la OMC en 1995, los países subdesarrollados liberalizaron el comercio, con visibles resultados contraproducentes. Por ejemplo, México, país que debería ser exitoso económicamente por tener un vecino tan grande, Estados Unidos, con quien comerciar, no ha gozado de la bonanza que la

ortodoxia augura para los países que abren su economía. El primer paquete de liberalización llevada a cabo en México acabó con la industria que había venido desarrollando mediante estrategias de industrialización por sustitución de importaciones.

La firma del NAFTA en México tenía, entre otros, el propósito de atraer la inversión directa extranjera. Aunque este tipo de inversión haya aumentado, diversos estudios encuentran que la IED no ha aumentado la formación de capital fijo, en su lugar ha llevado la segmentación de los sectores productivos, uno orientado a la exportación y ligado a los capitales extranjeros y otro pequeño y local, que se especializa en demanda interna (Mattar y otros 2002). Mattar y otros (2002) también encuentran que el alto contenido de insumos importados en las exportaciones mexicanas ha destruido importantes cadenas de producción locales.

Por su parte, Jenkins (1995) analiza el crecimiento de la productividad laboral en la industria boliviana. Durante los primeros años de la década de 1980, la productividad del trabajo en Bolivia era menor al nivel de 1980 y se elevó a partir de 1986. Luego de analizar econométricamente la relación entre la productividad del trabajo (como variable dependiente) y el crecimiento del valor agregado, la capacidad utilizada y la liberalización del comercio (como variables explicativas), el autor concluye que las reformas comerciales en Bolivia tuvieron un efecto positivo sobre la productividad del trabajo. Sin embargo, al analizar la relación entre el crecimiento de la productividad (como nueva variable dependiente) y las variables explicativas anteriores, no se encontró evidencia estadísticamente significativa, lo cual implica que no se produjeron efectos de eficiencia dinámica.

La liberalización, al modificar los precios relativos de los productos domésticos y extranjeros, implica cambios en la eficiencia en la asignación, es decir, mayor producción de bienes en los que la economía presenta una ventaja comparativa. En el caso de América Latina, donde las economías son abundantes en mano de obra y materias primas, la eficiencia asignativa se reflejaría en una especialización en la industria de bienes intermedios. Asimismo, las mejoras en la eficiencia dinámica estarían reflejadas en un giro de la producción hacia bienes más intensivos en tecnología y en capital humano. Estas hipótesis fueron puestas a prueba por Buitelaar y Mertens (1993), quienes encontraron evidencia de que Argentina, Brasil y México experimentaron un cambio en la estructura de sus industrias orientado al desarrollo de bienes intermedios en el período 1980-1990. Sin embargo, el período de estudio no coincide con el período en el que se realizaron las reformas comerciales, por lo que no se puede atribuir a la liberalización comercial el cambio en la estructura productiva.

Weeks (1996) analiza la hipótesis de que un quiebre estructural en la producción de manufacturas ocurrió para cinco países durante el período 1970-1992. Un cambio significativo de la producción industrial hacia bienes intermedios se da en Colombia

(1985-1992) y México (1983-1992), pero no en Argentina, Brasil y Chile. No obstante, el autor encuentra que, en todos los casos, los períodos durante los cuales el quiebre es estadísticamente significativo son anteriores al inicio de la liberalización comercial. Asimismo, Weeks (1996) no encuentra incrementos significativos en la producción de manufacturas de América Latina luego de llevada a cabo la liberalización comercial. Esta incluso decrece en algunos países (México y Chile).

La industrialización tardía y la liberalización en Irlanda

De acuerdo con la teoría neoclásica, las políticas que promueven el libre mercado, el crecimiento hacia afuera y la intervención mínima del Estado, son las que aseguran el desarrollo. En el caso de Irlanda, país de industrialización tardía que siguió estas recomendaciones, no hay evidencia suficiente para afirmar el éxito de su aplicación (O´Malley 1985). Hacia 1930, el gobierno introdujo políticas proteccionistas, cuyos resultados se evidenciaron en una mayor tasa de crecimiento del empleo en el sector manufacturero. Sin embargo, la productividad del trabajo se mantuvo baja durante ese mismo período. La marcada ineficiencia de las industrias que gozaban de protección impedía que participaran con buenos resultados del comercio internacional. Hacia 1950 se introducen incentivos a la industria de exportación, entre otros, para captar inversión extranjera. La remoción de las políticas proteccionistas en el resto de sectores se inicia en 1960.

La producción industrial triplicó su tasa de crecimiento entre los años de 1960-1970, respecto al crecimiento de la década de 1950. La producción manufacturera de exportación aumentó y se diversificó, llegando a comprender bienes con alto contenido tecnológico. Sin embargo, hay evidencia de que tras los resultados obtenidos se encuentra la inversión extranjera que el país logró captar con los incentivos impuestos en 1950. La apertura de la economía incrementó la participación en el mercado local de las importaciones, ya sea de bienes que competían con la industria local o de insumos necesarios para las nuevas industrias.

Sin embargo, este incremento no se compensó con un incremento de la participación de mercado de las exportaciones. La industria de Irlanda sufrió una pérdida neta al reducir su participación en el mercado interno sin verse compensada por una mayor participación en el mercado externo. Solo las industrias que gozaban de cierta ventaja comparativa o que no estaban sujetas a las restricciones impuestas por las firmas ya establecidas (barreras a la entrada) tuvieron un éxito relativo. Hacia 1980, pocas eran las firmas locales que operaban a gran escala. Asimismo, el gasto en investigación y desarrollo en relación a la producción industrial decayó entre los años 1971 y 1979 (O´Malley 1985: 148).

Dijkstra (1997: 12-13) encontró evidencia de que el tamaño de la economía tuvo un rol importante en el incremento de las exportaciones de manufacturas. Estos resultados le permiten al autor concluir que los países más grandes tienden a presentar menores efectos de eficiencia asignativa cuando se liberaliza el comercio, por lo tanto, enfrentan menores costos de ajuste relacionados con la mejora en eficiencia asignativa y, asimismo, reciben más beneficios en términos de eficiencia dinámica. En suma, los países grandes parecen beneficiarse más del incremento en el grado de integración comercial mundial.

La liberalización comercial, la integración de los mercados y la globalización plantean nuevos interrogantes en el análisis de crecimiento económico. Dani Rodrik (2007) señala que, para los países en desarrollo, la globalización es una oportunidad para acceder a tecnologías que no poseen y a bienes de capital producidos en el exterior, ambos necesarios para el crecimiento. Sin embargo, la globalización también implica una disminución de la flexibilidad para erigir instituciones regulatorias y redistributivas por parte de los Estados, especialmente en los países en desarrollo. El diseño de políticas es más complicado cuando, producto de la globalización, aparecen otros canales de transmisión y efectos de las acciones del gobierno que no eran considerados anteriormente. Estos nuevos desafíos deberán ser analizados cuidadosamente antes de plantear las políticas necesarias para enfrentarlos.

Crecimiento y mercados financieros

El crecimiento de largo plazo está asociado a la habilidad de un país para incrementar las tasas de acumulación de capital físico y humano. Precisamente, la intermediación financiera es el soporte de este proceso de inversión a través de tres canales. Primero, el sistema financiero canaliza los ahorros de las familias en forma de fondos disponibles para las firmas. Segundo, permite la mejor asignación de dichos fondos. Tercero, cumple el rol de proveer liquidez y diversificar el riesgo de las nuevas inversiones (Fitzgerald 2006: 1). Sin embargo, probadas las bondades de la intermediación financiera, históricamente se han producido episodios en los que la rápida propagación de la crisis a través del sistema financiero constituyó una agravante de las recesiones y crisis a nivel mundial.

Según Fitzgerald (2006: 4), las funciones del sistema financiero son:

- Producen información *ex ante* sobre posibles inversiones.
- Movilizan, reúnen los ahorros, y asignan el capital.
- Monitorean las inversiones y ejercen un modelo de gobierno corporativo antes de proveer el financiamiento.
- Facilitan el comercio, la diversificación y el manejo de riesgos.
- Facilitan el intercambio de bienes y servicios.

Las diferencias en la forma en la que el sistema financiero cumple con estas funciones se deben al nivel de intermediación financiera, la eficiencia de la intermediación y su composición. (Fitzgerald 2006: 4-5). En primer lugar, el nivel de intermediación determina si el sistema financiero generará economías de escala y externalidades positivas sobre el sector real. El nivel de intermediación es medido como el crédito bancario en relación al PBI. Si la economía cuenta con un elevado nivel de intermediación financiera, es posible explotar las economías de escala y producir mejor información para los inversionistas, ocasionando externalidades positivas sobre la producción. Asimismo, con un desarrollado sistema financiero, se relajan las restricciones crediticias. Una mayor disponibilidad de fondos incrementa la capacidad de la economía de hacer frente a *shocks*, permitiendo suavizar las fluctuaciones en el consumo y la inversión.

Segundo, la eficiencia de la intermediación financiera, es decir su capacidad de recolectar y sistematizar la información, dependerá de la existencia de asimetrías en la información, externalidades en los mercados financieros y competencia perfecta. La existencia de estos problemas puede generar niveles subóptimos de financiamiento e inversión, asignaciones ineficientes de los fondos, entre otros. Al respecto, el trasfondo legal e institucional del sistema financiero puede hacer mucho por mejorar la calidad de la intermediación financiera. La eficiencia del sistema financiero es medida utilizando un ratio del valor de mercado de las acciones negociadas sobre el PBI. Finalmente, la composición de la intermediación financiera, en cuanto a si los fondos disponibles afectan la estructura de plazos del crédito disponible también influencia la capacidad del sistema de cumplir con sus objetivos. La composición de la intermediación se mide analizando la madurez de los créditos bancarios y los instrumentos de renta fija.

El crecimiento y los mercados financieros[1]

Para Eschenbach (2004), el debate sobre el rol del sector financiero en el crecimiento se remonta a casi un siglo atrás, y se inicia con el trabajo de Joseph Schumpeter (1934). Schumpeter señala que un sector financiero desarrollado tiene efectos positivos sobre la productividad de la economía y contribuye al crecimiento. Posteriormente, Joan Robinson (1952) enfatizó que el desarrollo del sistema financiero se genera por la rápida industrialización de la economía. Es decir, la dirección de la causalidad va desde el crecimiento hacia el desarrollo financiero. En la década de 1960, diversos autores defendieron la idea de que el sector financiero puede jugar un importante rol promotor del crecimiento (Gerschenkron 1962; Patrick 1966; Goldsmith 1969).

[1] La siguiente sección está basada en el trabajo de Eschenbach (2004), donde se presenta una revisión de la literatura teórica y empírica sobre la relación entre las finanzas y el crecimiento económico (Véase también Fitzgerald 2006).

Gerschenkron (1962) sostiene que el rol del sector bancario es determinado por el grado de desarrollo económico en el que el país se encuentra al inicio de su industrialización. Si los países se encuentran muy atrasados, necesitan de un sector financiero más fuerte para promover el crecimiento. Por su parte, Patrick (1966) señala que las relaciones entre el sector financiero y el crecimiento pueden ser de dos tipos: «seguidoras de demanda» o «dirigidas por la oferta». Cuando la relación es «seguidora de demanda», la expansión de la economía exige la expansión del sector financiero. En el otro caso, la intermediación financiera genera el crecimiento al trasladar los fondos de los ahorristas (familias) a los inversionistas (empresarios). Además, Patrick identifica cada una de estas relaciones con etapas específicas en el desarrollo de la economía. La relación «dirigida por la oferta» dominó durante las primeras etapas del desarrollo económico y, luego haber alcanzado cierto grado de desarrollo, el sector financiero se expande de acuerdo a las necesidades de la economía, es decir, hay una relación «seguidora de demanda». Por lo tanto, en las etapas iniciales de desarrollo (en países en desarrollo), la causalidad en la relación va del desarrollo financiero al crecimiento económico y, en etapas posteriores del desarrollo (países industrializados), la causalidad va en el sentido opuesto (Eschenbach 2004: 2-4).

Cameron (1972) sostiene que los sistemas financieros pueden ser tanto promotores de crecimiento como promovidos por este. No obstante, el autor enfatiza el rol crucial de la calidad de los servicios financieros y la eficiencia con la que estos son provistos. Los intermediarios financieros canalizan los fondos de pequeños ahorradores con un elevado grado de aversión al riesgo hacia personas con menor grado de aversión al riesgo con habilidades empresariales. Asimismo, la intermediación financiera provee incentivos a los inversionistas pues el mayor desarrollo del sector reduce las tasas de interés. La intermediación financiera contribuye a una mejor asignación del *stock* inicial de riqueza de la economía al inicio de la industrialización. Finalmente, el desarrollo del mercado financiero promueve el desarrollo tecnológico pues permite financiar la investigación. El autor comprueba estas relaciones analizando los casos de países exitosamente industrializados, como Inglaterra, Escocia, Francia, Bélgica, entre otros (Eschenbach 2004: 3).

Goldsmith (1969) señala que el efecto positivo de la intermediación financiera sobre el crecimiento se da a través del incremento de la eficiencia y del volumen de inversión. Este autor fue el primero en proveer evidencia empírica acerca de la correlación entre el desarrollo financiero y el crecimiento. Goldsmith construye un índice para medir el desarrollo financiero, definido como el valor de todos los activos financieros sobre el producto nacional bruto. Para una muestra de 35 países (desarrollados, en desarrollo y socialistas), el autor encontró una fuerte correlación positiva entre la variable de desarrollo financiero y el producto nacional bruto per cápita.

Las estrategias de represión financiera como medio de generar crecimiento manteniendo bajas tasas de interés, permitiendo altos niveles de inflación y, adicionalmente, altos requerimientos de reservas (encaje), se respaldaban teóricamente en el trabajo de Keynes (1936) y Tobin (1965). Según la teoría por la preferencia de la liquidez keynesiana, el nivel de equilibrio de pleno empleo de la tasa de interés real tiende a ser menor que el nivel de tasa de interés generado por la preferencia por la liquidez. Por lo tanto, las tasas de interés deben mantenerse bajas para evitar una reducción en el ingreso (Eschenbach 2004: 6).

McKinnon (1973) y Shaw (1973) se opusieron a las políticas de represión financiera argumentando que estas medidas reducen la eficiencia de la inversión y generan distorsiones en el mercado de crédito. Con bajas tasas de interés, las inversiones con bajos retornos se hacen artificialmente más rentables y la eficiencia promedio de la inversión disminuye. Por otro lado, los problemas de selección adversa aumentan con la entrada al mercado financiero de proyectos con bajo retorno. Ambos autores sostienen que el sector financiero contribuye al incremento del volumen de ahorro mediante la provisión de incentivos adecuados que se reflejan en tasas de interés reales, atractivas al inversionista. Desde esta perspectiva, la represión financiera reduce los fondos disponibles para inversión y, por lo tanto, daña el crecimiento. Para obtener mayores tasas de ahorro e inversión es necesario eliminar los límites superiores al nivel de la tasa de interés y controlar la inflación (Eschenbach 2004: 6-7).

Al respecto, Fitzgerald (2006) sostiene que los mercados financieros poco desarrollados pueden beneficiarse de cierto grado de represión financiera. Incluso tras eliminar la represión financiera, el costo del capital en estos mercados seguirá siendo elevado mientras no se solucionen los problemas de ineficiencia en la asignación del crédito en los mercados financieros locales y no se corrijan los problemas de información. De este modo, aun bajo la liberalización, el alto costo del capital desincentivará gran parte de los proyectos de inversión necesarios para el crecimiento. El mayor costo del capital, además, brinda incentivos a invertir en proyectos de mayor retorno y de mayor riesgo. El equilibrio en el mercado financiero, si es que existe, es un equilibrio frágil (Fitzgerald 2004: 21). Por lo tanto, un leve grado de represión financiera puede ser beneficioso, hasta que el sistema financiero alcance cierto grado de desarrollo (Stiglitz 2000).

Además, si bien la liberalización financiera está asociada a una mayor integración al mercado de capitales mundial y puede permitir un incremento de los fondos disponibles para el sistema financiero doméstico, incrementa la vulnerabilidad de los países que reciben estos flujos ante *shocks* externos y crisis financieras. Esto se debe a la elevada volatilidad de los flujos de capitales internacionales y a la precaria naturaleza de los mercados financieros de estos países (Fitzgerald 2006: 23).

Los modelos que se oponían a la represión financiera fueron criticados por los neoestructuralistas, quienes retomaron el pensamiento de Keynes y de Tobin (Eschenbach 2010: 10). Joseph Stiglitz (1989) criticó la liberalización financiera argumentando que el mercado financiero se halla expuesto a fallas de mercado considerables. Stiglitz y Weiss (1981) demostraron que el precio del crédito en el sistema financiero puede afectar la naturaleza de la transacción debido a los problemas de selección adversa y que, por lo tanto, habrá racionamiento del crédito. Elevadas tasas de interés que aseguran el equilibrio en el mercado pueden atraer malos prestatarios, o generar incentivos para que los inversionistas se involucren en proyectos más riesgosos. Por lo tanto, se incrementa la posibilidad de que los prestatarios incumplan con sus obligaciones. Para evitar estos problemas, los bancos mantienen las tasas por debajo del nivel de equilibrio, generando racionamiento del crédito. Asimismo, las asimetrías de información existentes en el mercado financiero y los costos de monitoreo que los bancos buscan minimizar también puede generar racionamiento del crédito (Williamson 1987).

En la década de 1990 con los desarrollos en la teoría del crecimiento endógeno y el énfasis en la innovación, surgieron nuevos argumentos a favor del impacto positivo del mercado financiero sobre el crecimiento (Eschenbach 2004: 12). King y Levine (1993a) sostienen que el sistema financiero canaliza los ahorros a los sectores más productivos y diversifica el riesgo asociado a esas actividades. Asimismo los autores señalan que el sistema financiero, al sistematizar la información sobre la rentabilidad de los proyectos de inversión, reduce los costos a los que los inversores individuales se enfrentan, promoviendo así la inversión. Para los autores, un mejor sistema financiero incrementa la probabilidad de éxito en la innovación, mientras que las distorsiones en el mercado financiero reducen la tasa de innovación. Roubini y Sala-i-Martin (1992) examinan la política de represión financiera en el contexto de un modelo de crecimiento endógeno *AK*. Los resultados de los autores son que el crecimiento se reduce debido al efecto negativo de la represión financiera sobre la productividad del capital y la cantidad de ahorro.

Evidencia empírica sobre desarrollo financiero y crecimiento[2]

La evidencia empírica respalda la relación directa entre el desarrollo financiero, la productividad y el ingreso per cápita. Asimismo, se ha encontrado evidencia de que mayores niveles de productividad e ingreso per cápita se asocian a una mayor complejidad de la estructura financiera, es decir mayor número de intermediarios financieros distintos a los bancos. De Gregorio y Guidotti (1995) encuentran que el ratio de créditos bancarios

[2] Tomado de Eschenbach (2004).

y PBI (una medida de baja profundidad financiera) está negativamente correlacionado con el crecimiento, para una muestra compuesta por países de América latina, en el período 1970-1980. Gupta (1986) encontró que la liberalización financiera tiene un impacto positivo sobre el desarrollo del sistema financiero y el crecimiento en India y Corea del Sur. Otros estudios basados en la metodología de corte transversal también encuentran evidencia a favor de la teoría de que el desarrollo financiero genera crecimiento económico (Roubini & Sala-i-Martin 1992; King & Levine 1993b; Odedokun 1996; Beck & Levine 2001).

Sin embargo, Fitzgerald (2006: 26) resalta que no hay evidencia concluyente sobre la relación entre el desarrollo financiero y el crecimiento económico, la inversión y las tasas de ahorro. Las tasas de ahorro dependen de otros factores, como factores demográficos, del sistema tributario y de pensiones, del financiamiento de los servicios de salud o educación, de la estructura de la propiedad de las empresas, la organización de las familias, entre otros. Aun así, la liberalización y la profundidad financiera pueden tener efectos benéficos por el monitoreo y la disciplina a la que se someten las instituciones en el sistema financiero, aun si los niveles de inversión no aumentan.

Por otro lado, los estudios de series de tiempo que analizan la dirección de la relación de causalidad entre ambas variables, no son concluyentes. La evidencia empírica respalda la hipótesis de que, en las etapas iniciales de desarrollo, el sector financiero promueve el crecimiento, pero en etapas más avanzadas, se cumple lo contrario (Fritz 1984; Jung 1986; De Gregorio & Guidotti 1995). Rousseau y Wachtel (1998) y Wang (1999) encuentran evidencia de que el desarrollo financiero causa el producto para cinco países desarrollados y Taiwán, respectivamente. Resultados similares obtienen Benhabib y Spiegel (2000) y Deidda y Fattouh (2002), aunque estos últimos encuentran que dicha relación es válida solo para países desarrollados.

Se ha encontrado también mucha evidencia de causalidad bidireccional en la relación entre desarrollo financiero y crecimiento (Demetriades & Hussein 1996; Demetriades & Luintel 1996; Luintel & Khan 1999; Harrison y otros 1999). Del análisis de la literatura empírica, Eschenbach concluye que, para tener mayor certeza de los efectos del desarrollo financiero sobre el crecimiento, es recomendable analizar el caso de cada país por separado, mediante el análisis de series de tiempo, para identificar la dirección de la causalidad de la relación entre estas variables, pues estas conclusiones no pueden generalizarse (Eschenbach 2004: 22).

Liberalización financiera, ahorros e inversión

Usualmente se considera que la liberalización financiera puede llevar al desarrollo del sistema financiero al generar mayor disponibilidad de crédito y mayor control de los proyectos de inversión, lo cual contribuye a incrementar la productividad marginal

de la inversión. Por un lado, con el incremento del ahorro privado el límite superior de la tasa de interés es removido y, posteriormente, la disponibilidad del crédito sería mayor. Por otro lado, el incremento en el costo del capital generará un mayor control de los proyectos de inversión, esto tendrá efectos positivos sobre la productividad marginal de la inversión.

De acuerdo a Fitzgerald (2006), los primeros críticos de la liberalización financiera (van Wijnbergen 1983; Taylor 1983) no creían que la liberalización generaría el incremento en la intermediación financiera. La liberalización podría tener consecuencias negativas sobre la intermediación al desviar los fondos desde los mercados «marginales» hacia el sistema bancario, reduciendo así la oferta de crédito para los pequeños inversores que no califican para recibir un crédito bancario. Fitzgerald (2006:16) señala: «Las instituciones financieras convencionales están sesgadas en contra de los pequeños prestatarios debido al elevado costo unitario de la administración de un préstamo y la falta de colateral, lo cual se traduce en bajos retornos y alto riesgo. Este es un problema mayor en los países en desarrollo pues las firmas pequeñas constituyen el grueso de la producción y la gran mayoría del empleo» (Fitzgerald 2006: 16).

Diversos estudios analizan el impacto de la liberalización financiera sobre el ahorro y la inversión. Boskin (1978) encontró una elevada elasticidad del ahorro respecto a la tasa de interés en Estados Unidos. Fry (1978) encontró que la tasa de interés tiene un impacto positivo sobre el ahorro para una muestra de siete países asiáticos en desarrollo; sin embargo, Giovannini (1983) replicó el estudio de Fry sin encontrar los mismos resultados. Tybout (1983) encontró evidencia para Colombia de que la liberalización financiera mejora la eficiencia en la asignación del crédito y, por lo tanto, mejora la eficiencia de la inversión.

La liberalización financiera ha estado vinculada a la estrategia de crecimiento basado en el ahorro exterior que recomendaban algunos economistas liberales a los países pobres. Desde la perspectiva de que el ahorro genera crecimiento, se considera que uno de los principales problemas que enfrentan los países pobres es el reducido nivel de ahorro de sus economías, encontrándose así en un círculo vicioso de pobreza, bajos niveles de ahorro y bajo crecimiento. Una de las principales recomendaciones para solucionar este problema, era la promoción de una estrategia de crecimiento basada en el ahorro externo (Bresser-Pereira & Gala 2008: 109). De acuerdo con esta estrategia, los países pobres deben mantener déficits de cuenta corriente, que son financiados con flujos de capitales del exterior.

Según Bresser-Pereira y Gala (2008), esta estrategia tiene como resultado un tipo de cambio sobrevaluado que genera una sustitución del ahorro interno por el incremento del ahorro externo. Entre la evidencia empírica resumida por los autores, resaltan los trabajos de Fry (1978), quien encontró que la tasa de sustitución del ahorro interno por

ahorro externo era cercana a 50% para una muestra de siete países asiáticos. Edwards (1995) encuentra resultados similares para 33 países desarrollados y subdesarrollados. Schmidt-Hebbel y otros (1992) encuentran un menor grado de sustitución para diez países en desarrollo. Reinhart y Talvi (1998) reportan la existencia de una correlación negativa entre el ahorro externo y el ahorro interno para países de Asia y América Latina. Uthoff y Titelman (1998) también encuentran evidencia de sustitución entre ambos tipos de ahorro para países de América Latina y el Caribe.

Bresser-Pereira y Gala (2008) concluyen que, si bien en algunos países el crecimiento basado en el ahorro externo tuvo éxito, en la mayoría de países la evidencia señala lo contrario. Para los autores:

> Las entradas de capital o más precisamente el ahorro externo tiende a producir una apreciación del tipo de cambio, incrementos en los salarios reales y en las importaciones, dado que las variaciones del consumo en relación con la remuneración de los trabajadores y de la clase media es generalmente mayor a cero […]. Esto desde la perspectiva de la demanda, también tiende a reducir las exportaciones, la inversión y el ahorro interno. Como consecuencia, tenemos una sustitución significativa del ahorro interno por el ahorro externo […]. No obstante, cuando hay tasas de crecimiento altas y el diferencial entre la tasa de beneficio esperada y la tasa de interés de largo plazo es alto, el incremento en el consumo puede ser pequeño, puesto que especialmente la clase media puede orientar su incremento salarial real a la inversión más bien que al consumo. Esto explica por qué, en ciertos momentos, tal y como en los Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo diecinueve, o en Corea del Sur y Brasil en la primera mitad de los años setenta, algunos países crecieron con ahorro externo. En la mayoría de los casos, nuestro supuesto es que, como sucedió durante los años noventa, tal condición excepcional no está presente, y el ahorro externo solo resultará en un incremento del consumo y en un aumento de la deuda financiera o de acciones sin un fomento en la capacidad del país para invertir y exportar. Esto también explica por qué los países asiáticos defienden con tanta fuerza su tipo de cambio, manteniéndolo competitivo, evitando la estrategia de crecimiento con ahorro externo y creciendo con superávit en cuenta corriente o desahorro externo (Bresser-Pereira & Gala 2008: 127-128).

Flujos de capitales e inversión directa extranjera

Según los economistas liberales los flujos de capital extranjero pueden ayudar a cubrir las necesidades de ahorro de un país en desarrollo, permitiéndole cubrir sus requerimientos de inversión en capital. Por lo tanto, deben liberalizarse los mercados financieros, pues así se permite a los países acceder a mayor financiamiento y, además,

porque benefician a la economía al fomentar la eficiencia y las mejores prácticas en política gubernamental y gobernanza corporativa.

Los flujos de capital ingresan a países en tres formas: donaciones, deuda e inversión. Las donaciones son transferencias monetarias que no constituyen una obligación futura. Estas trasferencias son consideradas como buenas si no son motivadas por razones geopolíticas; sin embargo, generalmente, son mal asignadas. El endeudamiento, ya sea a través de préstamos o la emisión de bonos, es mal visto pues genera alta volatilidad en los ingresos y el servicio de la deuda de un país. La inversión puede ser de dos tipos: las inversiones de corto plazo buscan retornos financieros, mientras que la inversión de largo plazo se instala en el país bajo la forma de empresas extranjeras, o mediante la compra de acciones de empresas en el país. La inversión de largo plazo es conocida como inversión directa extranjera (IDE).

Los flujos de capitales están caracterizados por su inestabilidad y su carácter procíclico respecto al devenir económico del país receptor de divisas. Como consecuencia de esta inestabilidad, países en desarrollo experimentan crisis financieras con más frecuencia desde que abrieron sus mercados financieros en las décadas de 1980 y 1990. Por otro lado, la inversión directa extranjera es visiblemente más estable que las donaciones y la deuda. En teoría, la IDE contribuye al desarrollo del país receptor de los fondos, trasmitiendo la experiencia y competitividad del país inversor. Sin embargo, la IDE no está libre de problemas.

La IDE no constituye una reserva de divisas estable para el país que recibe el flujo de inversión, pues las disposiciones internas a la empresa multinacional facilitan la repatriación del capital invertido hasta la filial principal. Asimismo, la inversión directa extranjera puede tener repercusiones negativas en el mercado de divisas al requerir divisas adicionales por concepto de compra de suministros, o no generar divisas en una cantidad suficiente para contrarrestar esos gastos. Además, puede transmitir sus beneficios a países con regulación fiscal laxa, reduciendo así su contribución al que las aloja. La fijación de precios de transferencia en el interior de las compañías transnacionales facilita la distorsión de las ganancias reales de una empresa, con el objetivo de evadir los impuestos corporativos trasladando las ganancias a los paraísos fiscales.

Asimismo, Ha-Joon Chang (2008) señala que las ventajas de la IDE no son tan claras, pues los distintos tipos de inversión producen distintos resultados. Por ejemplo, si no se trata de una nueva empresa, sino de la compra de acciones en una empresa ya existente, esta inversión no necesariamente incentiva la productividad ni tiene efectos multiplicadores o externalidades en la economía. Este tipo de inversión directa es la más común y puede causar la salida prematura del mercado de empresas nacionales

prometedoras por la exposición temprana a la competencia. Además, las actividades productivas que generan mayor valor agregado no son transferidas a través de la IDE.

Por otro lado, Ha-Joon Chang (2008) resalta que los países desarrollados presionan a los países en desarrollo para desregular la inversión extranjera. El hecho de que países con regulación sobre IDE, empresas transnacionales y demás, no dejen de recibir ofertas de estos para entrar en sus mercados es prueba de que la regulación de la inversión extranjera no va a reducir los niveles de inversión, o que la desregulación sobre IDE no va a aumentar los flujos de ella. «La teoría económica, la historia y las experiencias contemporáneas nos dicen que, para beneficiarse verdaderamente de la IDE, el gobierno debe regularla bien» (Chang 2008: 117).

Por ejemplo, Graham y Wada (2001) analizan el impacto de la inversión directa extranjera en el crecimiento de China en la década de 1990. Entre los años 1992 y 1996, la IDE en China provenía principalmente de países asiáticos emergentes, y estaba orientada a actividades de exportación en las cuales podía aprovecharse las ventajas comparativas chinas. A partir de 1996, los flujos de IDE proveniente de Japón, Europa y Norteamérica, orientados al mercado doméstico, hacia sectores no tradicionales, constituían la principal fuente de inversión directa extranjera. Asimismo, China impone varias restricciones a la IDE, incluso después de las reformas de 1992, resultado del ingreso del país a la OMC.

Los trabajos de Lemoine (2000) y Dayal-Gulati y Husain (2000) encuentran que la IDE ha beneficiado en mayor grado a las zonas costeras de China. Asimismo, hay evidencia de que estos resultados no son consecuencia exclusiva de las ventajas comparativas geográficas, sino también de las políticas que regulan la inversión en China. A partir del estudio de la relación entre la productividad total de factores (PTF) y la IDE, Graham y Wada (2001) encuentran que aquellas regiones de China donde hubo más IDE registraron mayores tasas de crecimiento y que la IDE está asociada a tasas mayores de crecimiento del ingreso per cápita en China. Asimismo, la IDE se encuentra menos concentrada en aquellas regiones donde hay más empresas de propiedad estatal. Los autores analizaron la convergencia entre seis regiones chinas y concluyeron que, si bien no se puede aceptar la hipótesis de convergencia absoluta, las diferencias entre las regiones se deben a la aceleración de la productividad total de los factores (PTF), como resultado de la transferencia de tecnología ocurrida durante la oleada de IDE (Graham & Wada 2001: 11). Precisamente, las tasas de crecimiento de la PTF aumentan, si comparamos el período 1991-1997 con 1978-1990, en las regiones costeras de china, precisamente aquellas donde se produjo una mayor IDE.

Los países desarrollados buscan ilegalizar la regulación de la IDE, la cual representa una oportunidad para los países en desarrollo. Como principal argumento, plantean que la globalización ha hecho injusto el trato diferenciado entre empresas siguiendo

el criterio de la nacionalidad. No obstante, no es cierto que la nacionalidad sea irrelevante para las empresas. La nacionalidad tiene un importante rol en la distribución de actividades por filiales, la ubicación de la gerencia de la empresa y el destino de las utilidades. Se argumenta también que la regulación de la inversión espantará al capital de los países con estándares elevados de regulación. Sin embargo, la experiencia china ha demostrado que la regulación no resulta ser un determinante de la decisión de localización de la inversión. Las condiciones del mercado interno, su potencialidad, factores disponibles en la infraestructura, entre otros, son determinantes más importantes de las decisiones de inversión extranjera.

Estructura productiva y políticas de industrialización

En las tres últimas décadas del siglo XX se produjo un cambio en la política económica. La planificación estatal y la inversión pública, que habían sido consideradas el eje fundamental del desarrollo en décadas anteriores, fueron perdiendo atractivo. Asimismo, desde entonces, el respeto a la iniciativa privada y el poder de mercado se ha acrecentado en detrimento del rol del Estado en la economía.

Sin embargo, el fracaso en términos de crecimiento económico, que ha resultado de la minimización del Estado y la liberalización de la economía a nivel mundial, cuestiona cada vez más la validez de la postura neoliberal. Según Dani Rodrik (2007), la debilidad en ambos frentes, es decir tanto el modelo neoliberal puro como el control totalitario del Estado, permitirá el diseño de una nueva agenda para políticas públicas donde los agentes privados tengan un rol protagónico y, a la vez, el Estado tenga un rol estratégico y coordinador.

Toda vez que un gobierno favorece deliberadamente algunas actividades económicas y otras no, está aplicando una política industrial. La política industrial más ampliamente aplicada es la de la estrategia orientada hacia afuera (recomendada por el FMI), donde se brindan incentivos a la inversión extranjera directa y a las exportaciones. El argumento principal para apoyar estas actividades es que producen externalidades positivas y facilitan la difusión de tecnología. Sin embargo, Rodrik (2007: 120) señala que, si se observa que las firmas que exportan son más productivas o dinámicas, esto puede ser efecto de la «selección natural» (solo las más aptas exportan) y no una consecuencia de pertenecer al sector exportador (Tybout 2000). Respecto a la inversión directa extranjera, no se ha encontrado evidencia suficiente sobre sus supuestas externalidades benéficas (Hanson 2001).

Rodrik (2007: 123-147) brinda una lista de créditos e incentivos a la inversión doméstica y la producción que llevan a cabo los países en desarrollo, para mostrar que las políticas industriales, lejos de haber desaparecido, están dirigidas a diversos sectores.

Entre estos incentivos se encuentran los préstamos para capital de trabajo, préstamos para inversión en activos fijos o proyectos de inversión, préstamos a sectores específicos, programas de crédito para regiones particulares e incentivos tributarios. El diagnóstico principal del autor respecto a estas políticas es que no es necesario incrementar los elementos de política industrial, sino mejorar la calidad de los ya existentes (Rodrik 2007: 121). Asimismo, el diseño actual de esas políticas industriales debe ser limitado en su alcance, en lugar de promocionar todo un sector (exportaciones, ampliamente), debe enfocarse en delimitar a qué actividades van dirigidos los incentivos.

Sin embargo, el surgimiento de tratados de comercio bilaterales, regionales y multilaterales, ha impuesto ciertas restricciones a la aplicación de políticas industriales en los países en desarrollo. Esta llamada «disciplina», por un lado, puede perjudicar a los países. Por ejemplo, ciertas cláusulas de la OMC o la GATT hacen ilegales los requisitos de contenido nacional y los subsidios a las exportaciones. Por otro lado, puede ser beneficiosa, al imponer pautas de conducta comunes a todos los países en el comercio internacional (transparencia, otras pautas consistentes con los arreglos institucionales recomendados, entre otras) (Rodrik 2007: 122).

Estructura productiva y desarrollo económico

Como se mencionó anteriormente, las propuestas de liberalización comercial se basan en la creencia de que, bajo el libre funcionamiento de los mercados de comercio internacional, los países se especializarán en la producción de los bienes en los cuales son más competitivos y, por lo tanto, toda la economía se verá beneficiada por los incrementos en la eficiencia económica. Sin embargo, Imbs y Wacziarg (2003) encuentran evidencia empírica que contradice los principios de la ventaja comparativa. Los autores encontraron que la relación entre la concentración sectorial, recomendada por la teoría de la ventaja comparativa, y el ingreso per cápita, no es monótonamente creciente. En realidad, dicha relación es creciente hasta cierto grado de especialización, pero una vez sobrepasado ese nivel, la relación se vuelve negativa, es decir, tiene forma de U invertida. De este modo, existe evidencia de que el principio de ventaja comparativa no explica necesariamente el desarrollo económico. Por el contrario, la especialización en una rama de actividades parece ser la clave del desarrollo.

Los países en sus primeras etapas de desarrollo basan su actividad económica en la extracción de materias primas y su exportación. Posteriormente, el desarrollo de la industria, primero de bienes intermedios y luego de bienes finales de alta tecnología, contribuyen al desarrollo de la economía, logrando la expansión de la producción y del ingreso de los ciudadanos. Aquellos países que exportan bienes que más bien corresponden al perfil productivo de países desarrollados tienden a crecer más rápidamente.

Según Dani Rodrik (2010b), «la esencia del desarrollo económico es la transformación estructural, el surgimiento de nuevas industrias para reemplazar a las tradicionales. Pero este no es un proceso fácil o automático. Requiere de una combinación de fuerzas del mercado y apoyo del gobierno».

Así, la estructura productiva, la decisión y las acciones de política que orienten su configuración, tiene incidencias sobre el desempeño económico de un país (Rodrik 2005: 8). «Hay cierto elemento de arbitrariedad, una cierta idiosincrasia respecto a lo que un país termina produciendo, y la función de las estrategias públicas consiste en asegurar, en el mejor de los mundos posibles, que no se predetermine lo que un país debe producir, sino que finalmente se termine produciendo lo que más contribuya a su crecimiento» (Rodrik 2005: 8). Este objetivo presupone la participación del Estado en actividades de coordinación y complementarias a lo que pueda hacer el sector privado. De este modo, Rodrik (2005) señala que, para alcanzar el desarrollo, no basta con las políticas de estabilidad macroeconómica. Deben también diseñarse estrategias de crecimiento, pues no puede suponerse que una vez lograda la estabilidad, el sector real echará a andar solo.

Haussman y Rodrik (2003) desarrollan un indicador para medir la calidad de la canasta de exportaciones de los países en términos del ingreso que reportan. Para ello, calculan el nivel promedio del ingreso de los países que revelan una ventaja comparativa en relación a la producción de un determinado bien. Luego, calculan un promedio ponderado de dicho promedio para cada país de una muestra, en el cual el factor de ponderación empleado es igual a la participación de los productos de exportación del país en sus exportaciones totales. Se encuentra una relación positiva entre el ingreso del país exportador y el contenido de ingreso de las exportaciones. Rodrik resalta los casos de China e India, países que no presentan la relación «ingresos altos–contenido de ingreso alto», en las exportaciones. El contenido de ingreso en las exportaciones es una variable que permite «predecir» el crecimiento económico posterior, puesto que los países con una mayor calidad en las exportaciones crecerán más que aquellos con una menor calidad en sus exportaciones. Utilizando diversas técnicas estadísticas, Rodrik (2005: 12) señala que el producir exportaciones de mayor calidad tiene efectos benéficos sobre la economía, que se traducen en mayores tasas de crecimiento en el futuro.

Según Rodrik (2005), la estructura productiva de un país no parece reflejar los principios de ventaja comparativa. Esa «arbitrariedad de la especialización», que va a determinar el crecimiento futuro, se fundamenta en que, con regularidad, el libre mercado produce de forma insuficiente la inversión en nuevas (y no tradicionales) actividades. En tales condiciones de incertidumbre, las políticas de industrialización son necesarias, por ejemplo las políticas sobre el tipo de cambio real. Un tipo de cambio

real competitivo hace mucho por la rentabilidad de los bienes comercializados. Al volverse más rentables los sectores comerciales y de exportación, la inversión en ellos se incrementa.

«La política tiene efectos determinantes porque, cuando observamos las industrias exportadoras de bienes no tradicionales con mejor desempeño en América Latina […], vemos una y otra vez que entre las medidas que han dado mejores resultados se encuentran la adopción de políticas industriales, las intervenciones estatales, la cooperación entre los sectores público y privado, y las políticas preferenciales» (Rodrik 2005: 18). De este modo, el autor señala que las políticas pueden contribuir a formar el patrón de especialización de un país. Por ejemplo en Chile, la exportación de salmón se benefició de la inversión en investigación y desarrollo de la Fundación Chile. Asimismo, la promoción de la industria maderera contó con el apoyo de las iniciativas del régimen de Pinochet en materia del sector forestal. En China, la inversión directa extranjera, regulada de forma estratégica y siempre en colaboración con otras empresas locales (en su mayoría estatales) generó la formación de empresas de elevada tecnología (Rodrik 2005: 18-19).

Los países que han seguido una industrialización tardía se encuentran en desventaja competitiva respecto a los países industrializados: hay para ellos barreras a la entrada en distintas industrias, por lo que la no intervención supondría el fracaso de sus planes de consolidar la industria. Estas barreras tienen la forma de economías de escala en la producción de industrias de países desarrollados, las ventajas de la firma establecida en cuanto a publicidad y capital, la fortaleza tecnológica establecida de las industrias existentes. La existencia de barreras a la entrada hace que la entrada de las nuevas empresas a la industria esté marcada por pérdidas que, en muchos casos, no serán capaces de afrontar. Sin mecanismos para proteger sus industrias, estos países en desarrollo comprometidos con los postulados de la teoría neoclásica terminarán confinados a invertir en industrias de bienes no transables, o industrias de poco valor agregado (producción primaria). De esta manera, limitan su desarrollo industrial (O´Malley 1985: 142).

En la década de 1962, los estructuralistas latinoamericanos relacionaron el establecimiento de los patrones de comercio con la estructura productiva de los países, relación reflejada en el paradigma centro-periferia. Este paradigma sostiene que los países industrializados (el centro) tienen una estructura productiva diversificada y una economía de productividad homogénea, mientras que los países en desarrollo (la periferia) presentan una estructura productiva especializada en bienes primarios y una economía heterogénea en cuanto a la productividad de los sectores, ramas o actividades y a las características del empleo que se genera en cada sector.

Al respecto, Octavio Rodríguez (2006) señala que la especialización inicial en bienes primarios y bajos niveles de manufactura, condiciona el desarrollo de otros sectores productivos, traduciéndose en la producción de bienes de menor complejidad tecnológica y de organización productiva. La poca integración y complementariedad intersectorial genera la prolongación del carácter primario exportador de la economía. De este modo, la especialización inicial adoptada por la economía y el patrón de industrialización generado sobre esa especialización generan un ritmo de progreso técnico más lento para los países de la periferia y menores posibilidades de desarrollo industrial. Asimismo, el patrón de especialización en bienes primarios trae otros problemas a la economía, como el mayor desempleo pues la especialización es intensiva en bienes de capital y no absorbe a los desempleados, y el deterioro de los términos de intercambio, lo cual genera desbalances externos para estas economías.

La experiencia de los países del este asiático permite apreciar que distintas estrategias de desarrollo pueden brindar resultados exitosos. Por ejemplo, Hong Kong basó su estrategia en el libre mercado, mientras que Singapur empleó una estrategia selectiva enfocada en la producción de bienes de alta tecnología y el desarrollo del sector servicios. Por su parte, Corea del Sur siguió la estrategia japonesa de crecimiento desbalanceado y por etapas: industrialización orientada a las exportaciones en la década del sesenta; promoción de la industria pesada y química hasta fines de la década de los setenta; y liberalización comercial a partir de 1980 siguiendo una estrategia mixta que consideró, inicialmente, la sustitución de importaciones en actividades intensivas en mano de obra, luego la promoción de exportaciones, finalmente la inversión en alta tecnología y la liberalización de importaciones cuando la industria doméstica era competitiva (Alarco 2007: 71).

Según Germán Alarco (2007: 72), la experiencia coreana es una muestra de que es posible tener éxito en el crecimiento económico basándose en la promoción selectiva de industrias y en una estructura desbalanceada. El autor resalta que no todas las experiencias de países que basan su crecimiento inicialmente en la explotación de recursos naturales o en el impulso a un sector productivo han tenido éxito. Al respecto, Sachs y Warner (1995) señalan que economías con abundantes recursos naturales experimentan menor crecimiento en relación a economías con menores dotaciones. Las explicaciones son diversas: deterioro de los términos de intercambio, generación de menores encadenamientos en el sector primario, mayor ineficiencia y búsqueda de rentas, entre otras.

Política industrial

La necesidad de la intervención del Estado se debe a la existencia de diversos factores que dificultan el tránsito de la producción y exportación de bienes tradicionales a la producción de bienes no tradicionales. Dani Rodrik (2007: 104) resalta la importancia del carácter incierto de los retornos de una asignación de recursos que aun no existe como determinante del grado de facilidad con que la economía puede iniciar su industrialización. En particular, los problemas asociados al surgimiento de la industria son conocidos en el lenguaje económico como externalidades y, por lo tanto, modifican los incentivos a la diversificación en la producción económica. Entre estas externalidades se encuentran las externalidades de información y las externalidades de coordinación.

Las externalidades de información existen, pues la inversión en productos o procesos que se realizarán por primera vez en una economía, por ejemplo adquirir y adaptar una tecnología a las condiciones locales, tiene un alto costo. En particular, la rentabilidad social de estos proyectos es bastante alta como para realizarlos, pero la rentabilidad privada es baja por los altos costos que debe asumir el inversionista si la inversión fracasa. Este tipo de inversiones ha sido denominado proyectos de «autodescubrimiento» (Haussman & Rodrik 2003). Los países pobres no se embarcan en proyectos que implican autodescubrimiento, pues no existe un régimen de patentes o algún sistema similar al de los países desarrollados que proteja este tipo de iniciativa privada. El proceso de autodescubrimiento es endémico al de desarrollo económico (Haussman & Rodrik 2003). La incursión en nuevas actividades productivas y la entrada imitativa de otros empresarios es reforzada si el Estado da el primer paso, para que los demás lo imiten, y asume parcialmente el riesgo de la operación al actuar de «empresario de última instancia».

Las externalidades de coordinación, como su nombre lo indica, se producen en industrias rentables que no llegan a desarrollarse a falta de una actuación coordinada por parte de las empresas. Los canales de irrigación para cultivos, las vías de comunicación para las empresas de transporte, entre otros, son ejemplos de inversiones que requieren ser realizadas en simultáneo y a gran escala, para garantizar el funcionamiento de un sector productivo. Las fallas de coordinación aparecen en industrias de escala muy grande o que requieren de bienes no transables para producir. En particular, si el empresariado no está bien organizado y los beneficios de la nueva actividad no son exclusivos del que realizó la inversión, la actuación de un coordinador mayor (el Estado) será necesaria. Este tipo de falla puede ser resuelta sin reportar costo alguno al estado, a diferencia de las fallas de información. Basta con su actuación de garante o el otorgamiento de subsidios *ex ante* (y no otorgables *ex post* a la inversión) para incentivar el desarrollo de la nueva industria.

Principios para la política industrial

Dani Rodrik (2007: 114-117) enumera diez principios para la política industrial:

1. Los incentivos deben darse solo a las actividades nuevas. Si el propósito es diversificar la economía para generar nuevas áreas de ventaja comparativa, los incentivos deben ser exclusivamente para actividades nuevas en la economía doméstica.
2. Debe haber criterios claros de éxito y fracaso. Sin una idea clara de lo que es el éxito de un proyecto y criterios no observables para su calificación, los proyectos de pobre desempeño serán aprobados también. Idealmente, la productividad es el criterio principal para evaluar los proyectos. También se puede evaluar por comparación con empresas similares.
3. Debe estar claro, antes de iniciada la política, el inicio y término del período durante el cual el gobierno apoyará a los proyectos en cuestión.
4. El apoyo estatal debe tener como objetivo actividades y no sectores. Así, dicho apoyo estará orientado a corregir fallas de mercado específicas, es decir, a subsanar las carencias específicas de cada sector, y no ser simplemente un apoyo genérico.
5. Las actividades que son subsidiadas deben probar que producen efectos de difusión de tecnología, conocimientos y otras externalidades positivas hacia el resto de la economía.
6. La potestad de implementar políticas industriales debe ser otorgada a agencias que sean competentes. Es preferible que la función se le atribuya a agencias ya existentes, en lugar de crear agencias con pocos recursos y mal formadas. De esto dependerán los instrumentos con los que la política industrial cuente.
7. Las agencias encargadas de la política industrial deben ser monitoreadas por un principal que tenga interés en los resultados y con un cargo político de alto nivel.
8. Las agencias encargadas de promover actividades no tradicionales deben mantener canales de comunicación con el sector privado.
9. Si se trata de descubrir el potencial productivo de un país, la probabilidad de equivocarse (escoger un proyecto no exitoso) es alta. La única forma de evitar el error es abandonar la promoción de nuevas actividades en la economía. En resumen, es posible reducir al máximo los costos de promover actividades no exitosas, pero no es posible evitar el error.
10. Las actividades escogidas deben tener la capacidad de renovarse a sí mismas, de modo tal que el ciclo de descubrimiento marche por sí solo, sin ayuda del gobierno, una vez concluido el período de apoyo de la política.

Rodrik (2007: 109) enfatiza que no ha habido un proceso de reestructuración industrial en el cual, en menor o mayor grado, no haya actuado el Estado. La diferencia entre países al llevar a cabo estos procesos no surge de si fueron guiados por el mercado o por el Estado, sino del grado de coherencia y concertación que se alcanzó en el proceso. Para que la política industrial sea coherente y exitosa se requiere de arreglos institucionales que tengan en cuenta el balance de los siguientes aspectos (Rodrik 2007: 111). Por un lado, es necesario reconocer que el gobierno no es omnisciente, es decir que tiene serias limitaciones para obtener la información relevante. Por lo tanto, los encargados de diseñar y monitorear las políticas deben coordinar estrechamente con el sector privado. Por otro lado, la política industrial, como cualquier otro tipo de política, siempre puede ser fuente de corrupción y búsqueda de rentas de parte de empresarios y funcionaros. En ese sentido, es prudente mantener la autonomía de los encargados de diseñar y monitorear las políticas.

Las instituciones de política industrial deben contar con un funcionario del más alto nivel encargado de la conducción de la política industrial, así como la política fiscal cuenta con el ministerio de economía y la política monetaria con el banco central, pues la función industrial es tan importante como la fiscal o la monetaria. Los concejos encargados de toma de decisiones y coordinación, deben estar conformados por representantes de todos los sectores productivos, no solo de aquellos sectores que se encuentran en condición de ejercer presiones sobre el sector público y estén mejor organizados. Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas son fundamentales para evaluar el correcto funcionamiento de la política industrial llevada a cabo (Rodrik 2007: 113).

Los principios generales que deben regir ese marco de políticas son el equilibrio entre incentivos y recompensas para el sector privado de parte del sector público y el equilibrio entre aislamiento e integración de los organismos públicos encargados de supervisar el proceso. El equilibrio entre incentivos y recompensas, denominado también «estrategia de la zanahoria y el palo» (Haussman & Rodrik 2003), es importante para disciplinar al sector privado, como ocurrió en la política industrial de los tigres asiáticos. Según esta estrategia, ciertos requerimientos de desempeño y monitoreo a las empresas y proyectos nuevos deben ser cumplidos para que las empresas continúen recibiendo el apoyo del Estado. De esta manera se asegura que no se generen incentivos perversos y no se desperdicien los recursos del Estado en empresas ineficientes. El equilibrio entre el aislamiento e integración de los organismos públicos requerirá de la combinación de la estructura burocrática con la integración con las empresas privadas reguladas. Rodrik (2007: 150) concluye que es necesario diseñar una estrategia más balanceada entre intervención y liberalización, dados los fracasos de las políticas de la década de 1990.

Según Rodrik (2007: 117), la política industrial no debe ser considerada como un rango genérico de programas de incentivos, por el contrario, debe estar diseñada para hallar las áreas donde la intervención puede generar mayores efectos positivos. De este modo, las políticas de industrialización deben orientarse a reducir los costos del autoconocimiento (*self-discovery),* es decir el costo que implica desarrollar habilidades para incursionar exitosamente en una nueva actividad, para las firmas privadas. Al respecto, una manera de escoger eficientemente qué actividades subsidiar es por medio de subastas o concursos donde sean elegidas las actividades más innovadoras, difusoras de tecnología y conocimiento, y donde el sector privado no se niegue a someterse a auditorías o evaluaciones de desempeño.

Asimismo, el Estado debe impulsar el desarrollo de mecanismos para contar con formas más riesgosas de intermediación financiera y de más largo plazo, por ejemplo, la banca de fomento, los fondos de riesgo con participación del sector público, las garantías del Estado a préstamos de largo plazo para inversiones, etcétera. Por otro lado, es necesario que se internalicen las externalidades de coordinación. El gobierno, a través de los concejos a distintos niveles (regional, local, etcétera), debe abordar este problema. Es importante legitimar sus actividades con el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas. Además, debe promoverse una mayor inversión en investigación y desarrollo de los fondos públicos y el subsidio al entrenamiento técnico en general, pues el desarrollo de nuevas actividades requerirá nuevas habilidades en la fuerza laboral (Rodrik 2007: 117-118).

El éxito de la política industrial en Japón

El rechazo o desaprobación de las políticas industriales aplicadas por el gobierno japonés se da bajo el argumento de que el crecimiento registrado en ese país se debe más bien a la alta propensión a ahorrar y a la actuación del empresariado en lo que se ha llamado «libre juego de las fuerzas del mercado». Andrea Boltho (1985) analiza críticamente el éxito de la política industrial japonesa. El debate se centra en la discusión de si puede el Estado reemplazar con éxito al mercado con el objetivo de lograr resultados mejores en términos de bienestar.

Boltho (1985) sostiene que la estrategia que Japón siguió no difiere mucho de las prácticas de los países occidentales. La clave está en otros tipos de intervención que estos últimos niegan o usan en menor grado, pero que Japón utilizó intensivamente. En Japón hubo un mayor énfasis en el mercado interno, basado en una visión Kaldoriana o Shcumpeteriana del crecimiento económico a través de una red de protección. El Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI por su nombre en inglés) permitía la importación de ►

insumos y tecnología, establecía tarifas y cuotas a toda importación que amenazara a la industria local y prohibía la inversión directa extranjera a inicios de 1950.

Según el autor, en 1985, Japón era una economía liberalizada como cualquier otra. Los aranceles y controles no eran mayores a los establecidos en Estados Unidos. Pero las autoridades japonesas habían encontrado mecanismos para continuar en cierto grado con las prácticas proteccionistas. Por ejemplo, las prácticas de «orientación administrativa» reemplazaron al proteccionismo basado en contratos y controles entre MITI y empresas japonesas (1950-1960).

Se dice que las políticas industriales de Japón orientadas a promover el crecimiento fueron contraproducentes, pues las políticas que incentivaban el desarrollo tecnológico más bien retardaron el proceso, y la prohibición sobre la IDE evitó la expansión temprana de ciertas industrias. Sin embargo, Peck (1976) encuentra que el MITI, mediante su poder monopsónico sobre la tecnología, permitió el acceso a ella a un menor costo para las empresas japonesas. Magaziner y Hout (1980) sugieren que los sectores en los que el país tuvo éxito moderado en términos de desarrollo fueron aquellos donde no se pudo evitar la entrada de empresas extranjeras y fue imposible desarrollar una industria local sólida. Boltho (1985: 198) señala que, comparando el desempeño Japonés con el desempeño italiano, se puede concluir que las políticas industriales fueron importantes para el desarrollo de Japón:

> Japón fue más exitoso que cualquiera de las mayores economías occidentales […]. Seguramente algún rol deben haber tenido el proteccionismo y la política industrial. El contraste con Italia es particularmente sorprendente e iluminador. En los primeros años de 1950, los dos países estaban en niveles similares de desarrollo, contaban con potencial similar para importar tecnología avanzada y desplazar la fuerza laboral desde la agricultura a la industria y tenían economías duales similares. Sin embargo, Italia, que escogió un orden económico ampliamente liberal, fue incapaz de continuar con su inicialmente exitoso proceso de crecimiento […]. Japón, por otro lado, con su sistema económico mucho más planificado fue capaz de seguir un rápido crecimiento hasta el primer *shock* del petróleo (Boltho 1985: 198).

Una de las principales críticas a la implementación de la política industrial señala que el gobierno es por lo general incompetente y que las medidas para promover industrias específicas solo generarán pérdidas económicas para el Estado y beneficiarán a los grupos de poder que pueden influenciar a los funcionarios públicos. Esta postura fue defendida por Josh Lerner en el debate llevado a cabo por la revista *The Economist,* acerca de la efectividad de la política industrial, en agosto de 2010. Al respecto, Dani Rodrik menciona que estos problemas de incompetencia y beneficios a ciertos grupos

de poder no solo ocurren en el diseño de la política industrial, sino también en todas las actividades donde el Estado participa, como la provisión de servicios públicos, el cobro de impuestos, entre otros. Esto no significa que debe eliminarse la participación del Estado, sino que es necesario buscar el diseño adecuado para las políticas, de modo que se prevenga estos problemas.

Sin embargo, Josh Lerner enfatiza que la política industrial, a diferencia de otro tipo de actividad estatal, es más propensa a los problemas de rentismo por parte de grupos influyentes en el gobierno. Además, en la provisión de política industrial, el gobierno no puede aprovechar las ventajas del aprendizaje generado por la experiencia, pues cada vez que se promueve un tipo de industria, se trata de una industria o actividad nueva, distinta de las anteriores. Otro elemento adicional señalado por Lerner es que la efectividad de las medidas de política industrial no pueden ser evaluadas en períodos de tiempo cortos, por lo tanto, es más difícil, en comparación con la provisión de otros servicios, evaluar el progreso e identificar los problemas de incompetencia y corrupción.

En respuesta, Dani Rodrik señala que «el remedio para las fallas del gobierno no es siempre la prohibición de la acción del gobierno. Puede haber mejores reglas y mejores lineamientos de política. La política fiscal, educativa y de salud están siendo constantemente repensadas y revisadas. ¿Por qué debería ser diferente con la política industrial?» (2010b). De esta manera, Rodrik enfatiza la importancia de la asesoría de los economistas a los gobiernos en el diseño de las medidas de política industrial y de mecanismos para monitorear y evaluar el desempeño de las actividades favorecidas.

Crecimiento y demanda interna

Las reformas estructurales conocidas con el nombre de Consenso de Washington se mostraron insuficientes para lograr crecimiento económico y desarrollo con igualdad. El caso paradigmático es el de Argentina, país que siguió las recomendaciones del Consenso de Washington y, a pesar de ello, se vio involucrado en una crisis real y financiera en 2002. Palley (2002) señala las principales fallas de la estrategia de desarrollo que impuso el Consenso de Washington y propone pautas para revertir esa trayectoria de pobreza y desigualdad generada con las reformas estructurales de la década de 1990. Las medidas recomendadas por el Consenso de Washington otorgaban preponderancia a la estrategia de crecimiento dirigido por las exportaciones en detrimento de otras estrategias basadas en la expansión de la industria y el mercado doméstico. Según el autor, el énfasis excesivo en la estrategia de crecimiento dirigido por las exportaciones distorsiona y retarda el desarrollo (Palley 2002: 2) al subestimar la importancia del desarrollo basado en los mercados internos, al enfrentar destructivamente a los países en desarrollo, a los trabajadores de los países desarrollados y los trabajadores de los

países en desarrollo y generar exceso de capacidad y deflación a consecuencia de la sobreproducción de bienes sustitutos.

Una vez reconocidas las desventajas del crecimiento basado en las exportaciones, es claro que los países en desarrollo necesitan un nuevo modelo de crecimiento. En la medida en que el comercio internacional es necesario para adquirir bienes que no se producen localmente y dado que los mercados locales no son sólidos, las exportaciones seguirán siendo importantes. Pero «el sistema de comercio global debe estar al servicio del desarrollo doméstico y el desarrollo doméstico no debe ser sacrificado en pro de la ventaja competitiva internacional» (Palley 2002: 4). El desarrollo de la economía requiere de salarios crecientes y una mejor distribución del ingreso, ambos elementos conforman un círculo virtuoso: mayores salarios contribuyen a una mejor distribución del ingreso y al desarrollo del mercado interno; y el desarrollo del mercado interno genera mayores salarios, dando inicio al círculo nuevamente (Palley 2002: 4).

Los estándares laborales y la democracia son elementos clave en esta nueva estrategia de desarrollo. Los estándares laborales son importantes para restaurar la eficiencia económica en presencia de desbalances de poder en el mercado de trabajo dotando a los trabajadores de un mayor poder de negociación frente a las firmas empleadoras. Desde esta perspectiva, los sindicatos deben ser considerados una institución que «promueve el aumento de la productividad a través de una mayor participación de los trabajadores en las decisiones dentro de las empresas» (Salas 2003: 4). La productividad aumenta como resultado de una mejora en los estándares laborales pues los trabajadores se encuentran más comprometidos con la empresa ya que mejora su percepción del trato que reciben por parte de sus empleadores (Salas 2003: 5).

Asimismo, los estándares laborales promueven la «gobernanza». Salas (2003: 5) resume el concepto de gobernanza como «el desempeño de las diferentes instituciones que conforman una sociedad de acuerdo a diferentes propósitos». Para el autor, la mejora en la gobernanza constituye una ganancia dinámica de la aplicación de mejores estándares laborales, a través de una mayor cohesión social (menores niveles de desigualdad económica), más estabilidad política y más democratización a través de una mayor rendición de cuentas y de un ambiente de mayor libertad de asociación para los trabajadores (Salas 2003: 7).

Mejores estándares laborales contribuyen a la reducción de la corrupción en las organizaciones, lo cual a su vez permite un mejor manejo de las crisis económicas. Por ejemplo, cuando ocurrió la crisis asiática, Corea del Sur había iniciado un proceso de democratización y mejora de los estándares laborales y este desarrollo en los derechos civiles, «como resultado, fue capaz de armar una nacional y coherente respuesta a la crisis» (Palley 2002: 5). La democracia, por su parte, es el marco que legitima y promueve la libertad de asociación y organización. Estos derechos y libertades civiles permiten

la negociación colectiva de los trabajadores con sus empleadores con el objetivo de obtener salarios mejores y más justos.

De esta forma, los estándares laborales y la consecución de mejores salarios pueden paliar los efectos del deterioro de los términos de intercambio (Palley 2002), pues con mejores estándares laborales se pretende fortalecer la demanda interna para evitar la fuerte dependencia de las exportaciones de productos primarios en países en desarrollo. Mejores condiciones laborales, además, contribuyen a evitar la carrera hacia el fondo o el desmantelamiento de los estándares regulatorios (*race to the bottom*) en que se involucran los países buscando la reducción en costos en el marco de una competencia dañina a escala internacional. Esta competencia no tiene efectos en la productividad ni en la calidad de lo producido y solamente empobrece más a los países participantes (Palley 2002).

Asimismo, la nueva estrategia de desarrollo requiere de reformas financieras compatibles con el crecimiento dirigido por la demanda. Por un lado, la estabilidad macroeconómica es un requisito para el crecimiento dirigido por la demanda. Bajo el patrón de crecimiento dirigido por las exportaciones, las violentas fluctuaciones del ciclo económico en los países en desarrollo ocasionan que los inversionistas exijan una prima de riesgo más alta. De esta forma, los mercados de capitales mantienen permanentemente alto el costo de capital para los inversionistas. Al mismo tiempo, los organismos multilaterales, que proveen financiamiento para el desarrollo, exigen políticas de austeridad fiscal a los gobiernos de los países en desarrollo.

Por otro lado, los países en desarrollo se ven impedidos de llevar a cabo políticas de estabilización en el caso de *shocks* de demanda negativos, por los compromisos adquiridos con el sistema financiero internacional. Se les exige evitar la fuga de capitales manteniendo tasas de interés altas y cuidando las finanzas públicas, con lo que pierden su capacidad de aplicar políticas contracíclicas. «En suma, las economías de los países en desarrollo están doblemente malditas. Primero, sus mercados son más volátiles y más propensos a flujos de capitales procíclicos. Segundo, los diseñadores de política en los países en desarrollo son rehenes de las fuerzas de mercado y se ven obligados a adoptar políticas monetarias y fiscales procíclicas» (Palley 2002: 7).

Palley sostiene que la agenda del crecimiento de los países desarrollados debe incluir formas de promover el crecimiento de los países en desarrollo. Muy aparte de ser demandantes de sus productos de exportación y, de esta manera, contribuir a la demanda por productos locales, según Palley (2002), deben considerarse dos aspectos adicionales: la condonación de la deuda y la ayuda exterior. Para el autor, las deudas de los países en desarrollo deben ser condonadas, pues «son éticamente injustificables, y ejercen también una externalidad negativa sobre la economía global» (Palley 2002: 7). El pago del servicio de deuda constituye un importante flujo de recursos que, en lugar de destinarse a inversiones en infraestructura económica y social, inversión en capital

humano y mejora de las condiciones de vida de la población de los países más pobres, es transferido a los países más ricos.

Por otro lado, Palley (2002: 7-8) señala que el financiamiento en forma de ayuda (por ejemplo, a través de donaciones), tiene la función esencial de financiar proyectos donde los beneficios privados son pequeños y dispersos pero en los cuales el beneficio social es enorme, como carreteras, infraestructura pública, entre otros. En relación al creciente flujo de capital privado y la reducción de la ayuda exterior, Palley sostiene: «la dependencia en flujos de capitales privados ha ido demasiado lejos, y existe la necesidad de incrementar el nivel de financiamiento público para el desarrollo» (Palley 2002: 8).

Palley (2002: 8) concluye que una nueva política de desarrollo basada en la demanda interna es necesaria. El crecimiento basado en la demanda descansa en cuatro pilares: primero, mejorar la distribución del ingreso; segundo, buen gobierno; tercero, estabilidad financiera y espacio para políticas de estabilización contracíclicas; y, finalmente, una oferta de financiamiento a un precio adecuado. Como se mencionó en el capítulo seis, las políticas necesarias para implementar esas reformas son: mayor fomento y protección de la democracia y los derechos laborales; impulsar la reforma y regulación de la arquitectura financiera; la condonación de la deuda de los países en desarrollo por parte de los países industrializados, incrementar la ayuda externa y la asistencia en la asignación de estos fondos, entre otros.

La inversión y el crecimiento económico

Los episodios de crecimiento económico a nivel mundial están marcados por la invención y la masificación del uso de nuevas técnicas, en la forma de maquinarias que intensifican la fuerza del trabajo. Sin embargo, ejercicios empíricos sobre la contabilidad del crecimiento, como el de Solow (1957), encuentran que la acumulación de capital explica una fracción muy pequeña de la productividad total de los factores. Sin embargo, la importancia de la inversión en el crecimiento es indiscutible si se analiza su doble rol: por un lado, la inversión, analizada desde la perspectiva de la oferta, es acumulación de capital; por otro lado, la inversión es también uno de los principales componentes de la demanda agregada.

«La transformación de un impulso de crecimiento inicial en un proceso sostenido de la expansión de la producción y prosperidad exige acumulación de capital, con su correspondiente financiación. Esto pone en marcha un proceso auto-alimentado en el que expectativas favorables de prosperidad inician la inversión, la inversión sostiene el crecimiento y este contribuye a generar flujos de ahorro» (Schmidt-Hebbel y otros 1994: 107). Al analizar la mecánica del crecimiento y sus relaciones con el ahorro y la inversión, es necesario considerar aspectos como la irreversibilidad característica de la inversión, su reducción debido a fallas de coordinación e incertidumbre, la capacidad

limitada de los gobiernos para incrementar el ahorro y el escaso financiamiento externo del que disponen algunos países en desarrollo.

Crecimiento y ahorro

El enfoque neoclásico señala que existe una relación entre el crecimiento y el ahorro a través de la tasa de acumulación de capital financiable. Schmidt-Hebbel y otros (1994: 113) plantean la necesidad de estudiar empíricamente cuál es el sentido de la relación de causalidad entre el crecimiento y el ahorro e identificar si la contribución del capital al crecimiento es significativa. Los autores señalan que estas variables tienen vínculos tanto en el corto plazo como en el largo plazo y, dependiendo del análisis, la relación de causalidad puede presentar distintas direcciones. De este modo, el análisis de la dirección de la causalidad se puede descomponer en el análisis de la respuesta del ahorro con respecto a las fluctuaciones cíclicas del producto, por un lado, y la relación entre el ahorro y el crecimiento en el largo plazo, por otro lado.

Los autores encontraron que, en el corto plazo, el ahorro es una variable procíclica, pues responde positivamente a las fluctuaciones de corto plazo del ingreso. «Las economías domésticas no ajustarán su gasto de consumo durante las crisis, ahorrando mucho menos de lo previsto por las teorías del ingreso permanente» (Schmidt-Hebbel y otros 1994: 115). En el largo plazo, la relación entre el ahorro y el ingreso no es muy clara. Los investigadores no han sido capaces de establecer la dirección causal de la relación positiva entre la tasa de crecimiento y la tasa de ahorro. «Desde el punto de vista del crecimiento, la principal conclusión es que la causalidad entre el ahorro y el crecimiento funciona en los dos sentidos. Así los modelos que no toman en cuenta esta endogeneidad bidireccional corren el riesgo de sobrevalorar la contribución del ahorro al crecimiento, incluso si se mantiene la hipótesis de que el ahorro se convierte totalmente en inversión» (Schmidt-Hebbel y otros 1994: 117).

Ahorro e inversión

La economía clásica postula que el incremento del ahorro es la receta tradicional para incrementar el crecimiento, asumiendo implícitamente que el ahorro se convierte de forma automática en inversión. En contraste, la economía keynesiana encuentra distintos determinantes para el ahorro (el ingreso, la riqueza) y para la inversión (beneficio esperado y riesgo). En la teoría keynesiana, la discrepancia entre el ahorro y la inversión es el origen de las fluctuaciones macroeconómicas (Schmidt-Hebbel y otros 1994: 118).

Las consideraciones teóricas se modifican si se trata de una economía abierta, pues la creciente movilidad de capitales y el supuesto de que los ahorros se canalizan hacia su uso más productivo, parece indicar que, aunque el ahorro de una economía sea alto,

no necesariamente su inversión también lo será. Es decir, los capitales de distintos países se invertirán donde el retorno a la inversión sea mayor; por ejemplo, flujos de capitales europeos se convierten en inversión en Asia. De este modo, según esta teoría, no se puede esperar que un incremento del ahorro en Europa se traduzca en un incremento de la inversión en Europa, pues parte de esta inversión se realiza en otras regiones del mundo. Sin embargo, en contra de estos resultados, Feldstein y Horioka (1980) encuentran que existe una fuerte correlación positiva entre las tasas de ahorro e inversión dentro de un mismo país (para los países de la OECD) en el largo plazo (Schmidt-Hebbel y otros 1994: 119).

Palley (1996) sostiene que el análisis de la relación de causalidad entre el ahorro y la inversión es un aspecto fundamental para la política fiscal. «El significado económico de los déficit fiscales es comúnmente construido en términos de su efecto negativo sobre los ahorros nacionales netos y la formación del capital. Detrás de esta interpretación de los déficits fiscales yace la visión implícita de que es el ahorro lo que causa la inversión, y los déficits fiscales reducen el monto de ahorro nacional disponible para la inversión y, por lo tanto, reducen el nivel de inversión» (Palley 1996: 1).

Desde esta perspectiva, el mantenimiento del presupuesto equilibrado y la austeridad fiscal son medidas que conducirán al incremento del ahorro nacional y a la inversión. Asimismo, la idea de que el ahorro causa la inversión tiene implicancias sobre el diseño de la política fiscal, especialmente en relación a la estructura tributaria: si buscamos incrementar el ahorro, entonces debería reducirse los impuestos para incrementar el ingreso disponible de los individuos y así su ahorro. «Incluso, en la medida de que la propensión a ahorrar está positivamente relacionada con el ingreso, los impuestos a elevados niveles de ingreso deberían ser los primeros en ser reducido» (Palley 1996: 2).

Palley (1996) analiza empíricamente la relación entre la inversión, el ahorro personal y público para Estados Unidos y encuentra que la inversión causa el ahorro. El autor encuentra que la inversión incrementa el ahorro personal y público, mientras que un incremento del ahorro reduce la inversión y el ahorro público. Estos resultados permiten concluir que «es poco probable que las actuales acciones de política destinadas a incrementar el ahorro privado y público incrementen la inversión, y pueden resultar en condiciones deflacionarias de demanda agregada que reduzcan el ingreso» (Palley 1996: 14).

Crecimiento e inversión

Tradicionalmente se ha señalado a la acumulación del capital físico como el motor del crecimiento. Las experiencias de crecimiento de los países del este Asiático, que mantuvieron tasas de crecimiento del PBI de 8% anual, apoyadas en tasas de crecimiento de la formación de capital de 3%, constituyen evidencia histórica a favor de la relación entre la acumulación de capital físico y el crecimiento (Schmidt-Hebbel y otros 1994: 122).

Una de las principales conclusiones de la teoría neoclásica del crecimiento es que solo factores demográficos y tecnológicos (la tasa de crecimiento de la población y la tasa de cambio tecnológico) determinan el crecimiento del producto. Es decir, la acumulación del capital solo se da durante el tránsito al estado estacionario. Sin embargo, diversos trabajos empíricos han mostrado que la contabilidad del crecimiento basada en la teoría neoclásica no corresponde a la fuerte relación entre las tasas de inversión y la dinámica del crecimiento, observada en la realidad (Romer 1987).

Por su parte, otros trabajos han documentado la relación entre el progreso técnico y la inversión (Baumol y otros 1989; De Long & Summers 1991; 1993). Baumol y otros (1989) encuentran evidencia para los países industrializados de la existencia de una fuerte correlación entre el cambio tecnológico y la relación capital–trabajo. De Long y Summers (1991) encuentran evidencia a favor de la visión tradicional sobre el rol de la acumulación de capital en el crecimiento de la productividad. Hay una relación estadísticamente significativa entre las tasas nacionales de inversión en maquinaria y equipo, y el crecimiento de la productividad. Asimismo, se establece una relación causal que va de la inversión en equipo al crecimiento, y no al revés. La inversión en equipo estimula el crecimiento económico por diversas razones.

Por un lado, la historia económica tiene varios ejemplos sobre los efectos de la mecanización de la producción sobre el crecimiento. Los encadenamientos y la difusión tecnológica entre industrias son una fuente importante de crecimiento. Asimismo, las industrias intensivas en capital y equipo (como la industria manufacturera) realizan importantes inversiones en investigación y desarrollo. Por otro lado, la evidencia empírica del crecimiento de países donde la estrategia de desarrollo es diseñada por el gobierno muestra que, cuando esta estrategia es exitosa, estos países crecen más rápido. Los autores encuentran que los países que invirtieron más en equipo en comparación a otros países de igual nivel de desarrollo, disfrutaron de una tasa de crecimiento de producto per cápita mayor en el período 1960-1965.

Asimismo, los autores encuentran que la inversión en equipo está más relacionada con el crecimiento que otros componentes de la inversión. De Long y Summers (1993) encuentran una correlación positiva y significativa entre la participación de la inversión en equipo sobre el PBI y la productividad total de los factores. Al respecto, la incidencia de la inversión sobre la PTF dio pie a estimaciones sobre la rentabilidad social de la inversión (De Long & Summers 1993; Romer 1987). Easterly y Rebelo (1993) encuentran evidencia de complementariedad entre la inversión pública y privada. Asimismo, al descomponer sectorialmente el impacto de la inversión pública sobre el crecimiento, encuentran que el mayor impacto lo tiene la inversión pública en infraestructura.

Schmidt-Hebbel y otros (1994: 125) señalan que la relación de causalidad entre la inversión y el crecimiento debe analizarse separando el corto plazo del largo plazo. A corto plazo, la inversión depende del crecimiento de la producción y de la tasa de utilización de la capacidad productiva, como indicador de la demanda futura y de las restricciones de liquidez a las que se enfrentan las firmas, aspectos fundamentales en la toma de decisiones de las firmas para expandir su capacidad productiva. «Así durante el ciclo económico la inversión puede ser inducida por la producción o la demanda de forma similar al mecanismo del acelerador» (Schmidt-Hebbel y otros 1994: 125). A largo plazo, la teoría tradicional señala que la acumulación de capital causa el crecimiento. Nuevas tendencias en la literatura señalan que la correlación entre la acumulación del capital y el crecimiento del producto se atribuye a otro factor: la innovación tecnológica (King & Levine 1994), por lo que la inversión más bien sería una consecuencia del crecimiento.

En vista de la evidencia, se puede decir que la inversión es un factor central, si bien no único, para lograr el crecimiento. Ante todo, es importante su calidad pues «un contexto incentivador libre de distorsiones importantes puede ser condición necesaria para obtener el potencial total del crecimiento derivado de la acumulación del capital» (Schmidt-Hebbel y otros 1994: 126). Asimismo, los autores sugieren que la experiencia de los países del este asiático parece indicar que se ha producido una sobrevaloración en la literatura del rol de las «ideas» (innovaciones, cambio técnico) en el crecimiento económico. Una experiencia histórica reciente como la del este asiático muestra que un gran crecimiento puede ser dirigido por elevadas tasas de inversión y no solo por la productividad (Young 1993; De Long & Summers 1993).

Schmidt-Hebbel y otros (1994: 146) concluyen señalando que la relación entre la inversión, el ahorro y el crecimiento es compleja, sobre todo en cuanto a direcciones de causalidad entre las variables. La evidencia muestra que el ahorro puede tener un comportamiento más o menos pasivo y seguir, en lugar de anteceder, a la inversión. Sin embargo, mantener niveles elevados de ahorro es una preocupación de la política económica, pues permite el financiamiento de la inversión local, reduciendo la dependencia del financiamiento extranjero. Schmidt-Hebbel y otros (1994: 146) señalan que diversos trabajos empíricos encuentran que el ahorro público no sustituye al privado, por lo que incrementar el ahorro público puede ser una buena política para incrementar el ahorro nacional.

Asimismo, los autores señalan que es necesario alcanzar estabilidad macroeconómica y financiera, pues, hasta que no se incrementen los niveles de ahorro interno, las entradas de flujos de capitales del exterior serán la forma principal de financiamiento de la inversión. Los autores señalan, además, que el ahorro no es muy sensible a los cambios en las tasas de interés (Deaton 1992; Schmidt-Hebbel 1992; Webb & Corsetti 1992).

Esto se debe a que la respuesta a cambios en los incentivos al ahorro que muestran los individuos que enfrentan restricciones de liquidez es muy débil (Schmidt-Hebbel y otros 1994: 135).

Asimismo, la inversión y la innovación siguen siendo los determinantes del crecimiento. Por lo tanto, es recomendable que el gobierno tenga una política de incentivos (subsidios, etcétera) a la inversión e innovación. Los autores señalan que sería mucho más recomendable promover la inversión desde un marco institucional y de política económica adecuado, en lugar de la promoción específica de proyectos. Dentro del marco institucional necesario para promover la inversión resaltan elementos como la existencia de un «clima de inversiones», la estabilidad política y macroeconómica, el cumplimiento de contratos y el respeto de los derechos de propiedad.

4. Desempleo, pobreza y desigualdad

El crecimiento económico implica la mejora en el nivel de ingresos de los ciudadanos y, por lo tanto, la elevación de los estándares de vida de la población. El desempleo, la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso son problemas que afectan directamente las condiciones de vida de las personas, y a veces, no se ven reflejados en los indicadores de crecimiento. El desempleo, la pobreza y la desigualdad son problemas sociales que se encuentran estrechamente vinculados.

Por ejemplo, a lo largo de la última década, el Perú ha experimentado un período de crecimiento a una tasa promedio cercana al 5%. En especial desde 2004, el producto aumentó a tasas cada vez mayores, registrando en 2008 una tasa cercana a 10%. Por otro lado, en 2004, 48.56% de la población peruana era considerada pobre (INEI 2009). En 2008, este porcentaje se reduce a 36.2%. Estos resultados en cuanto a la reducción de la pobreza son insatisfactorios, pues se espera que el crecimiento económico se traduzca rápidamente en mejoras en la condición de vida de las personas, reduciendo los niveles de pobreza, sobre todo en países con elevados porcentajes de personas en situación de pobreza.

Las explicaciones principales a este problema se orientan hacia el cuestionamiento del tipo de crecimiento observado, vinculado al modelo primario exportador (Francke & Iguiñiz 2006). De este modo se señala que, para el Perú, el crecimiento liderado por el sector exportador no ha sido suficiente para modificar los patrones de pobreza, a pesar de la preservación de los equilibrios macroeconómicos (Chacaltana 2006). Existe considerable consenso alrededor de la idea de que el modelo primario exportador, al ser intensivo en capital y producir pocos eslabonamientos con otros sectores, no logra integrar a la población pobre y tiene efectos negativos sobre la distribución.

Por su parte, Chacaltana (2006) señala que para reducir la pobreza, más importante que el crecimiento del producto resulta el crecimiento de la productividad o, en todo caso, del producto por trabajador. Sin embargo, el vínculo entre incremento de la productividad y reducción de la pobreza no es automático, sino que depende del ajuste en los salarios resultado del incremento en la productividad. Al respecto, los salarios se han estancado hace varios años; incluso si el producto por trabajador es 20% superior al de 2001, los salarios solo aumentaron en 8.6% en dicho período, según estimaciones del autor. Asimismo, el autor sostiene que los ingresos de menos del 20% del mercado laboral, el cual es más calificado y se halla vinculado al sector exportador, han crecido, mientras que los ingresos del 80% restante se han reducido levemente.

Siguiendo el argumento de Chacaltana (2006), el incremento de la productividad, acompañado por un estancamiento de los salarios, parece indicar que son los otros factores de producción los que deben haber aumentado sus remuneraciones, ocasionando así un deterioro de la distribución del ingreso. De este modo, la variable de ajuste resulta la desigualdad, la cual se ve reforzada por las fricciones en el mercado laboral. Estas fricciones provienen, por un lado, de un sesgo en la demanda hacia sectores calificados, y, por otro lado, de los mecanismos de exclusión y discriminación del mercado laboral. Este breve análisis del caso peruano ilustra las conexiones entre el crecimiento, el empleo, la pobreza y la distribución, temas que analizamos con mayor detalle en esta sección.

Crecimiento y desempleo

El desempleo era un tema central en la teoría del crecimiento desde sus orígenes. En los modelos de Harrod y Domar, la economía solo puede experimentar crecimiento con pleno empleo de la fuerza laboral si las tasas de crecimiento efectiva, garantizada y natural coinciden. Es decir, si la tasa de crecimiento de la economía coincide con la tasa de crecimiento que asegura el cumplimiento de las expectativas de los inversionistas y estas coinciden con la tasa de crecimiento de la fuerza laboral. Dado que no hay mecanismos que garanticen esta confluencia de tasas, el crecimiento con pleno empleo es altamente improbable en el modelo de Harrod-Domar. Debido a la tendencia inevitable a la inestabilidad, la economía experimentará desempleo creciente o una aceleración constante en el nivel de precios.

En la teoría neoclásica del crecimiento, representada por el modelo de Solow, la posibilidad de crecimiento con desempleo es completamente descartada, pues la tasa de crecimiento converge a la tasa natural, asegurando el pleno empleo de la fuerza laboral. Así, los modelos de crecimiento neoclásico desarrollados en años posteriores centraron su atención en otros aspectos del crecimiento. Bellino (2006) señala que los trabajos de Pissarides (1990) y Aghion y Howitt (1994) son los primeros modelos neoclásicos en modelar el crecimiento con desempleo en el estado estacionario.

Pissarides (1990) extiende la noción de la tasa natural de desempleo a un contexto de crecimiento (Bellino 2006: 9). Para Pissarides (1990), existe desempleo a causa de fricciones en el mercado laboral en el proceso de búsqueda de empleo por parte de los trabajadores y de contratación por parte de las firmas. El autor encuentra una relación inversa entre la tasa de desempleo y la tasa de crecimiento. Si los costos de contratación y la productividad se incrementan en el tiempo, las firmas encuentran más conveniente realizar hoy las futuras contrataciones, reduciendo así la tasa de desempleo. Este efecto es conocido como el «efecto capitalización». El incremento de los costos de contratación eleva el grado de rigidez en el mercado laboral y reduce la tasa natural de desempleo (Bellino 2006: 17). Sin embargo, la existencia de fricciones en el mercado de trabajo solo permite explicar la existencia del desempleo en el corto plazo, mas no la persistencia del desempleo en el largo plazo (Bellino 2006: 19).

Por su parte, Aghion y Howitt (1994) plantean que el crecimiento surge como resultado de la introducción de nueva tecnología que requiere la reubicación de trabajadores, proceso en el cual se pierden puestos de trabajo. Es decir, el fenómeno de destrucción creativa implica además la destrucción de puestos de trabajo inducida por el progreso técnico (Bellino 2006: 19). Otros modelos, como los de Akerlof y Stiglitz (1969) y Goodwin (1967), señalan que las economías capitalistas tienen procesos de crecimiento sujetos a un patrón cíclico. Este patrón es también seguido por el desempleo y los salarios, alrededor de un valor de equilibrio de pleno empleo. Por otro lado, desde una perspectiva poskeynesiana, Pasinetti (1993) sostiene que el desempleo es consecuencia del cambio técnico y la saturación de la demanda (Bellino 2006: 3).

El problema del desempleo

Modigliani y otros (1999: 2) identifican el desempleo como el principal problema que enfrentaba Europa es la década de 1990. La tasa de desempleo promedio en 1998 era de 11%, incluso podía llegar a alcanzar picos de 15 o 20%. «Esta tasa de desempleo tan elevada resulta en un inmenso desperdicio de recursos a través de pérdidas en la producción […] e incluso mayores pérdidas de ahorro-inversión potenciales. Es degradante y humillante para los desempleados y tiene consecuencias dañinas en el largo plazo […]. Y es también una fuente de peligrosas tensiones sociales» (Modigliani y otros 1999: 2). Los autores resaltan además que la respuesta política de los líderes europeos al problema del desempleo no ha enfocado adecuadamente la naturaleza del problema, por lo que no han sido capaces de acordar y ejecutar programas orientados a reducir la elevada tasa de desempleo.

Los autores comentan que se ha esparcido por Europa la creencia de que las causas del desempleo no pueden ser combatidas por la política del gobierno. En particular, se considera que solo incrementando los beneficios empresariales (es decir, incentivando

la producción), el Estado podría reducir el desempleo actual, a costa de exacerbar las desigualdades (Modigliani y otros 1999: 3). De este modo, los Estados han tomado una postura pasiva con respecto al problema del desempleo, motivados por el temor de que el remedio haga más daño que la enfermedad. Las explicaciones sobre el desempleo son diversas y varían de acuerdo a la ideología política adoptada. La postura de derecha señala que el desempleo es el resultado de la falta de calificación para ocupar los puestos existentes, el gran porcentaje de desempleados desmoralizados en la búsqueda de empleo, y la elevada carga impositiva. Modigliani y otros (1999: 3) señalan que estos argumentos son engañosos.

El desempleo afecta principalmente a los trabajadores poco calificados, pues cuando los puestos de trabajo disponibles se reducen, los trabajadores más calificados desplazan a los menos calificados, mientras que cuando los puestos de trabajo aumentan, los trabajadores calificados obtienen mejores empleos, dejando libres los puestos de trabajo que ocupaban a los trabajadores poco calificados. Por otro lado, el alto porcentaje de desempleados por varios períodos, que pierden los incentivos para buscar empleo, es más una consecuencia que una causa del desempleo. En cuanto a la carga tributaria, se observa que esta carga no es muy distinta en Europa, donde el desempleo es mayor, en comparación con Estados Unidos, por lo que la carga impositiva no explica satisfactoriamente el desempleo (Modigliani y otros 1999: 3).

Por otro lado, las posturas políticas de izquierda señalan que las principales causas del desempleo son la crisis del sistema capitalista, la excesivamente rápida tasa de progreso tecnológico y la competencia con países con menores remuneraciones. Sin embargo, de ser cierto esto, altas tasas de empleo se observarían en todo el mundo desarrollado y no solo en la Unión Europea, lo cual no se cumple pues las tasas de desempleo en los países de la OECD son menores al promedio de la tasa de la Unión Europea (Modigliani y otros 1999: 4).

Una tercera visión enfatiza la disyuntiva que enfrentan las sociedades europeas entre un mercado laboral flexible que asegure mayor empleo pero también una mayor desigualdad y un mercado laboral rígido con menor empleo y menor desigualdad.

> Se sostiene que los gobiernos deben escoger entre dos opciones desagradables: un mercado de trabajo «flexible» plagado de amplias disparidades en el ingreso, y un mercado de trabajo «inflexible» paralizado por el desempleo. El mercado flexible, donde los salarios de las personas reflejan su productividad, es alcanzado reduciendo la seguridad laboral, restringiendo los beneficios al desempleo y los derechos laborales, eliminando los salarios mínimos, atacando los sindicatos y violando el contrato social. El mercado «inflexible» donde las remuneraciones de las personas reflejan los juicios de los políticos acerca de la justicia y cohesión social, es alcanzado, supuestamente, mediante las políticas opuestas. Esto genera la convicción de que la opción es finalmente entre desigualdad y desempleo (Modigliani y otros 1999: 4).

Bajo esta concepción, las políticas económicas y sociales que se han diseñado en Europa para enfrentar el desempleo han sido débiles y se concentran en políticas por el lado de la oferta. Asimismo, se considera que el problema del desempleo debe ser solucionado por cada país, de forma individual, sin necesidad de coordinar políticas. Las políticas de la Unión Europea con relación al mantenimiento de la zona monetaria común restringen las posibilidades de que los gobiernos utilicen la política fiscal o la política monetaria para estimular la demanda y reducir el desempleo. Así, se considera que el desempleo es un costo inherente al proceso de integración de la Unión Europea. Sin embargo, Modigliani y otros (1999: 4) creen que el resultado del desempleo europeo no tendrá una recompensa aparente en el logro de la integración de la región y la cohesión social. Incluso, las elevadas tasas de desempleo podrían afectar los propósitos de los gobiernos pues, «dado que el trabajo es la avenida mayor por la cual las personas son capaces de abrirse paso fuera de la pobreza y sobreponerse a las desventajas económicas, elevados niveles de desempleo —particularmente desempleo de largo plazo— son perjudiciales para la cohesión social y la integración económica» (Modigliani y otros 1999: 4).

Los autores enfatizan su oposición con respecto a la convicción de que las políticas contra el desempleo solo incrementan la desigualdad. «El truco está en reconocer que la política de empleo actual es en gran parte responsable de la desagradable disyuntiva entre desempleo y desigualdad» (Modigliani y otros 1999: 4). Los autores consideran que el desempleo europeo es resultado, en parte, de errores de política. Por un lado, las políticas han administrado mal la demanda agregada. La política fiscal y monetaria adoptada por los países de la Unión Europea es bastante restrictiva. Como resultado, se ha producido el declive de la infraestructura del sector público, que resulta clave para el desempeño económico, pues presenta complementariedades con la inversión privada. Por otro lado, para llevar a cabo una política monetaria uniforme para el bloque de países europeos, la tasa de interés de referencia es la misma para todos los países. Así, las naciones pierden la capacidad de emplear la política monetaria para estimular la demanda (Modigliani y otros 1999: 5).

Las políticas de oferta explican también las altas tasas de desempleo al ser, en palabras de los autores, «poco imaginativas» (Modigliani y otros 1999: 6). El autor pone como ejemplo las políticas equivocadas que pretendieron apoyar al desempleado y proteger al empleado de la pérdida del puesto de trabajo. Al respecto, son elementos importantes la ley de salarios mínimos, la legislación referida a la seguridad laboral, el recorte de las horas trabajadas y el retiro a temprana edad. Los autores enfatizan que la cantidad de empleo en la economía no debe ser entendida como una cantidad fija que debe repartirse entre la fuerza laboral equitativamente. Por el contrario, estimular la producción genera más puestos de trabajo, los cuales representan una mayor demanda y

de este modo el ciclo se repite. Por lo tanto, el desempleo no es inevitable (Modigliani y otros 1999: 7).

Las políticas de demanda que deben implementarse son aquellas que estimulan la inversión, sin generar presiones inflacionarias ni incrementar la carga de la deuda nacional. El proceso de estimular la inversión se auto-refuerza de acuerdo con el principio del acelerador. «A medida que la inversión se incrementa, incrementando el producto y el empleo, el exceso inicialmente existente de capacidad productiva será plenamente utilizado y habrá una necesidad de capacidad adicional que requerirá nueva inversión» (Modigliani y otros 1999: 10). Asimismo, los autores señalan que, para que la inversión pública promueva el empleo, al igual que la inversión privada, es necesario que su incremento no signifique una reducción de otras partidas de gasto público, ni el incremento de los impuestos. Por lo tanto, la inversión pública deberá ser financiada emitiendo deuda y elevando la cantidad de dinero. Al respecto, es importante que los bancos centrales, especialmente el Banco Central Europeo, extiendan sus objetivos de política monetaria, pasando del único objetivo de estabilidad de precios a objetivos más amplios que incluyan el mantenimiento de un bajo nivel de desempleo, como en la regla de política de la Reserva Federal de Estados Unidos (Modigliani y otros 1999: 12).

En cuanto a las medidas por el lado de la oferta, Modigliani y otros (1999: 13) resaltan que estas medidas no deben ser implementadas uniformemente en todos los países de la Unión Europea, sino que deben ser adaptadas a las condiciones de cada país, de modo que reflejen las diferencias nacionales y regionales de productividad del trabajo. Dentro de estas medidas resalta la importancia de las políticas de creación de empleo, permitiendo la creación de puestos de trabajo a tiempo parcial. Asimismo, es necesario reestructurar la institución del salario mínimo, de modo que se reduzcan los costos de contratación para el empleador, sin afectar el salario efectivamente recibido por el empleado. Además, deben diseñarse políticas para reducir el costo de búsqueda de trabajo para los desempleados, entre otras medidas (Modigliani y otros 1999: 15-16).

Las medidas de expansión de la demanda deben complementarse con medidas de oferta para asegurar que no se generen presiones inflacionarias en la economía. Asimismo, estas políticas deben ser implementadas en todos los países de la Unión Europea para que no ocurran problemas de «empobrecimiento del vecino» y surjan rivalidades entre países y trabajadores de distintos países (Modigliani y otros 1999: 19).

Desempleo, productividad y crecimiento

El desempleo lleva a la pobreza, pero no solo el desempleo, sino también la falta de empleo decente y productivo. Por lo tanto, no solo se necesita generar empleo sino

también empleos productivos que permitan a los trabajadores salir de la situación de pobreza en la que se encuentran sumidos. Krugman (1990) enfatiza la importancia de la productividad, la distribución del ingreso y empleo, en el funcionamiento de la economía. Por lo tanto, es importante identificar los principales determinantes de cada uno de estos elementos y la interrelación que existe entre ellos. La productividad, el empleo, la distribución del ingreso y el crecimiento de la economía están relacionados a través de diversos canales (Landmann 2004: 2).

Por un lado, el desempleo genera pobreza pues, por lo general, el desempleo se concentra en la población poco calificada. Los puestos de trabajo que son ocupados por los trabajadores poco calificados presentan una remuneración menor, contribuyendo a la desigualdad de ingresos. Por otro lado, los esfuerzos de política por mejorar la distribución inicial del ingreso tienen efectos sobre el volumen y la estructura del empleo. Asimismo, la distribución del ingreso afecta el crecimiento de la productividad, a través de los efectos que la desigualdad en la estabilidad social y política.

La productividad afecta también al empleo. Se considera que el crecimiento de la productividad mediante el desarrollo de innovaciones y tecnología nueva es la principal razón del crecimiento económico experimentado en los países industrializados. Este crecimiento les ha permitido reducir la pobreza. Sin embargo, el mayor crecimiento de la productividad puede afectar negativamente el empleo, pues las innovaciones y el cambio tecnológico se traducen en una reestructuración de los puestos de trabajo de la economía. Se enfatiza así la visión Schumpeteriana de destrucción creativa, pero esta vez en materia de puestos de trabajo. Landmann (2004: 2) resalta que no es posible detectar empíricamente el efecto del crecimiento de la productividad en el empleo agregado. La dinámica del empleo y sus implicaciones para el crecimiento de la productividad son ambiguas. Las diferencias en las tendencias del empleo y el crecimiento de la productividad en Estados Unidos y Europa llaman la atención sobre esta relación. En el primer caso, hay altas tasas de empleo y un bajo crecimiento de la productividad; en el segundo caso, hay bajas tasas de empleo y un alto crecimiento de la productividad. Esta relación inversa parece indicar la existencia de un conflicto entre el crecimiento del empleo y el crecimiento del salario real Landmann (2004: 3).

Estándares laborales y crecimiento

Desde el enfoque de crecimiento dirigido por la demanda, los estándares laborales en la economía tienen impactos sobre el crecimiento económico al fortalecer la demanda interna dotando de mejores salarios y mejores condiciones laborales a los trabajadores. Carlos Salas (2003: 15) señala que la evidencia empírica respalda la relación positiva entre la aplicación de normas laborales y el crecimiento económico (Palley 2000;

Kucera 2002). Los trabajos de Billington (1999) y Kucera (2002) hacen referencia a una vasta literatura que permite concluir que normas laborales más estrictas pueden inducir a un crecimiento económico más rápido. Por otro lado, una mayor protección de los derechos civiles de los trabajadores está empíricamente asociada a una mayor estabilidad política y social y, a través de ese canal, se relaciona con un mayor crecimiento económico.

Ajuste estructural y empleo

Griffin (1996) analiza el efecto de los programas de ajuste estructural en África subsahariana sobre el empleo y concluye que el ajuste basado en la contracción de la demanda, llevado a cabo en la región, altera la composición de la producción local a favor de la extracción de minerales y en perjuicio de la manufactura. La contracción de la demanda genera una reducción en la producción manufacturera y una reducción en el empleo en ese sector, que difícilmente podrá ser absorbido por el sector en expansión (Griffin 1996: 27). En comparación con este tipo de ajuste estructural, Griffin propone el ajuste a través de la inversión, que se basa en la expansión simultánea de todos los sectores en la economía. De acuerdo con este tipo de ajuste, es fundamental promover la inversión y asignarla eficientemente.

Crecimiento y pobreza

En el estudio del crecimiento económico, que compara el desempeño de un país con otro, la pobreza es definida en relación al nivel de producto per cápita del país. De este modo, los países con menores niveles de PBI per cápita son llamados países pobres, mientras que aquellos con elevados niveles de PBI per cápita son países ricos. Por definición, el crecimiento de la economía contribuye al incremento del ingreso per cápita de los países y puede representar la salida de la pobreza para un país, como ocurrió en el caso de los tigres asiáticos. Sin embargo, el PBI per cápita, al ser una medida promedio del nivel de ingresos, no refleja la diferencia en la repartición de los beneficios del crecimiento de la economía entre los ciudadanos al interior de los países.

La pobreza es un fenómeno multidimensional: no solo está vinculada a un nivel reducido de ingresos, sino también a un bajo nivel de desarrollo humano, limitadas oportunidades de progreso, elevada vulnerabilidad, exclusión y precarias condiciones de vida. Debido a la complejidad de su naturaleza, los estudiosos del tema han tratado de aproximarse a esta problemática desde diversos enfoques. Una de las principales dificultades al hablar de pobreza es la elección de una medida para el fenómeno.

Por lo general, la pobreza se define en comparación a un nivel de gasto, conocido como la línea de pobreza. La línea de pobreza es el valor monetario con el cual se compara el gasto per cápita de un hogar para determinar si está en condiciones de pobreza o no. Se utilizan dos tipos de líneas: pobreza extrema y pobreza total. La línea de pobreza extrema, es un valor monetario necesario para la adquisición de una canasta de alimentos capaz de satisfacer un mínimo de necesidades nutricionales. La línea de pobreza total incluye el valor de la línea de pobreza extrema más el valor monetario necesario para satisfacer un conjunto de necesidades no alimentarias consideradas esenciales, como vestido y calzado, alquiler de la vivienda, cuidado de la salud, entre otros gastos (INEI 2001).

De este modo, las personas pobres son todas aquellas cuyo gasto se encuentra por debajo de la línea de pobreza total, mientras que los pobres extremos son aquellos cuyo gasto es inferior a la línea de pobreza extrema. Utilizando este umbral de pobreza, se puede construir el ratio de pobreza, también denominado incidencia de la pobreza. Esta medida representa el porcentaje de personas que viven con un gasto per cápita que no supera el umbral de la línea de pobreza en relación a la población total. Estas medidas son las más utilizadas cuando se trata el tema de la pobreza, si bien existen otras medidas de pobreza más complejas, por lo general, la mayoría ha sido cuestionada por abordar aspectos limitados del complejo fenómeno de la pobreza (Blackwood & Lynch 1994: 568).

Por lo tanto, la relación entre crecimiento y pobreza cobra sentido en el análisis de si el crecimiento contribuye a reducir los niveles de pobreza al interior de los países y no solo al elevar el ingreso per cápita. Para analizar estas relaciones, se han desarrollado diferentes enfoques, los cuales dan lugar a diferentes recomendaciones de política para tratar el problema de la pobreza. A continuación, presentamos brevemente dos de estos enfoques que vinculan el crecimiento con la reducción de la pobreza: la hipótesis del «goteo» y la noción de crecimiento pro-pobre.

La hipótesis del «goteo» (*trickle-down*)

La hipótesis del «goteo» está asociada a la creencia de que, dado el buen funcionamiento de los mercados en la economía, el crecimiento económico implicará incrementos del ingreso personal de los ciudadanos. Empíricamente, Dollar y Kraay (2001) encuentran evidencia que respalda la idea de que un mayor crecimiento económico, que se traduce en el incremento del ingreso promedio del país, está asociado a un incremento del ingreso promedio del quintil más pobre del país. Es decir, los ingresos de los pobres aumentan cuando aumenta el producto per cápita, por lo tanto, el crecimiento económico contribuye a la reducción de la pobreza al interior del país. El efecto de cambios en el ingreso promedio sobre el ingreso del quintil más pobre recibe el nombre de «elasticidad

del ingreso». Los autores encuentran que esta elasticidad ingreso es cercana a la unidad. Si la relación entre el crecimiento del ingreso de los pobres y el ingreso promedio en general es de uno a uno, entonces, todo incremento del ingreso per cápita, incrementará el ingreso de los más pobres, es decir, beneficiará a los más pobres en la misma proporción (Dollar & Kraay 2001: 23).

Desde esta perspectiva, la recomendación de política es sencilla: dado que el crecimiento acelerado bastaría para reducir la pobreza, debe enfatizarse las medidas para asegurar el crecimiento, que por lo general incluyen las recomendaciones ortodoxas en cuanto a estabilidad macroeconómica, apertura comercial y liberalización de los mercados. Eventualmente, el mayor crecimiento económico se difundirá automáticamente a todos los individuos, eliminando progresivamente la pobreza. «Un principio central de la ortodoxia es la noción de que existen los mecanismos de goteo (*trickle-down*) (es decir que el crecimiento generará una reducción de la pobreza) y, por lo tanto, ninguna acción del Estado es necesaria para asegurar el alivio de la pobreza» (Mehrotra & Delamonica 2008: 21-22).

Sin embargo, el crecimiento del PBI no siempre se traduce en una reducción de la pobreza debido a diversas causas, como el estancamiento de los ingresos personales, el incremento de la desigualdad, o el ahorro excesivo del ingreso adicional y la reducción del consumo. Asimismo, una mayor tasa de crecimiento es condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza. Si ese crecimiento no se traslada a los ingresos de los sectores más empobrecidos, entonces no habrá reducción de la pobreza (Khan 2001).

El canal a través del cual el crecimiento contribuye a reducir la pobreza es el empleo y las remuneraciones laborales. El crecimiento del producto implica un incremento del empleo y un incremento de los ingresos laborales de las familias. Mendoza y García (2006: 4) encuentran, para el caso peruano, que los ingresos de las familias pobres están constituidos casi en su totalidad por ingresos que obtienen de sus actividades en el mercado, siendo más de la mitad ingresos laborales, mientras que las transferencias que reciben del Estado representan menos del 5% de los ingresos de estas familias. Asimismo, los autores señalan que los ingresos laborales se incrementan cuando la economía crece: «cuando hay crecimiento económico, aumenta la necesidad de mano de obra por parte de las empresas, lo que se refleja en el aumento efectivo de empleos y/o el aumento de los salarios. Cuando aumenta el nivel de empleo y/o los salarios, se produce la elevación de los ingresos de los hogares» (Mendoza & García 2006: 4).

Los autores concluyen que es el incremento del producto de la economía el que explica, casi en su totalidad, la evolución de los ingresos familiares y la evolución de la pobreza.

De este modo, el vínculo principal entre el crecimiento de la economía y la reducción de la pobreza está determinado por la creación de puestos de trabajo y el aumento en los ingresos laborales de las familias que se generen como resultado del mayor crecimiento. Si el crecimiento económico es conducido por sectores que no son intensivos en mano de obra, es decir sectores que presentan una reducida elasticidad crecimiento–mano de obra, entonces, el crecimiento del empleo será más lento que el crecimiento de la economía. Si los ingresos personales no crecen tan rápido como crece la economía, la pobreza no se reducirá a la velocidad a la que crece la economía. Este tipo de crecimiento, poco intensivo en mano de obra, contribuirá además a empeorar la distribución del ingreso en detrimento de los trabajadores y a favor de los dueños de los factores utilizados intensivamente.

Mehrotra y Delamonica (2008: 22) señalan que los estudios empíricos al respecto sugieren que el crecimiento no ha «goteado». Los autores consideran que la hipótesis no encuentra respaldo empírico, pues está basada en el supuesto de que las sociedades están compuestas de individuos homogéneos con igualdad de oportunidades de participación en el mercado y de obtener un empleo. No obstante, la población que se encuentra sumida en la pobreza se encuentra en desventaja respecto al disfrute de los beneficios del crecimiento en un sistema de «goteo» o *trickle-down* (Mehrotra & Delamonica 2008: 25). Por lo general, el crecimiento económico se distribuye desigualmente entre la población de acuerdo a las oportunidades que tiene cada grupo social y a su tenencia de activos, por lo tanto, se espera que el incremento del ingreso represente un incremento también de la desigualdad y no se traduzca automáticamente en una reducción de la pobreza.

La teoría que Adolfo Figueroa construye para explicar los problemas de las economías en desarrollo postula que la producción y la distribución, en economía, son resultados de un único proceso y, por lo tanto, ambas se determinan simultáneamente (Figueroa 2001). En este funcionamiento de la economía, Figueroa otorga preponderancia a las condiciones iniciales que enfrentan los individuos, especialmente el nivel de desigualdad inicial, como variables exógenas que condicionan la evolución de los resultados económicos (las variables endógenas): crecimiento, pobreza y desigualdad, las cuales se determinan simultáneamente como resultado del proceso económico. Bajo esta perspectiva, las condiciones iniciales de los individuos determinan en qué medida podrán participar del crecimiento generado en la economía. La conclusión de Figueroa es pesimista, las condiciones iniciales ejercen tal efecto, pues finalmente no hay nada que los individuos puedan hacer para remediar las situaciones de pobreza, desigualdad y exclusión que enfrentan ya que no pueden insertarse exitosamente al funcionamiento de la economía.

El reconocimiento de que, así como los mercados no funcionan perfectamente, la distribución de los beneficios del crecimiento económico no será automática, enfatiza la necesidad de la intervención del Estado para asegurar que el crecimiento económico se vea reflejado en mejoras en la condición de vida de las personas más pobres y vulnerables. Sin embargo, desde el punto de vista de la teoría neoclásica, los objetivos de redistribución de los frutos del crecimiento no son compatibles con los objetivos de maximizar la eficiencia económica.

De este modo, la teoría microeconómica neoclásica, apoyada firmemente en el concepto del óptimo de Pareto, no permite incluir consideraciones redistributivas (Mehrotra & Delamonica 2008: 18). Según esta teoría, el funcionamiento del mercado en condiciones de competencia perfecta asegura un resultado óptimo de Pareto, es decir, una situación en la cual los recursos están asignados eficientemente y no es posible mejorar el bienestar de algún individuo sin afectar a otro. Cualquier intervención del Estado que genere otro resultado será menos eficiente en cuanto a la asignación de recursos y, puesto que los niveles de utilidad de los distintos agentes no son comparables, no es posible asegurar que socialmente la intervención será positiva. Al respecto, Stiglitz (1998) argumenta que, en presencia de información imperfecta, los resultados en precios y cantidades a los que lleva el mercado no son Pareto eficientes. En ese sentido, queda espacio para la intervención del Estado, de modo tal que mejore el bienestar de un grupo sin perjudicar el de otros grupos.

Crecimiento pro-pobre

Como se ha visto, la hipótesis del «goteo» sostiene que la mejor política para reducir la pobreza es promover elevadas tasas de crecimiento. Sin embargo, los desarrollos en el estudio de la relación entre crecimiento y reducción de la pobreza se complejizaron al considerar la importancia de una tercera variable en la relación: la desigualdad. El crecimiento de la economía no necesariamente implicará una reducción de la pobreza, el efecto del mayor crecimiento dependerá de la capacidad de este crecimiento de generar empleos y de la distribución del ingreso, de los activos y de las oportunidades entre los individuos. La noción de crecimiento pro-pobre propone la acción del Estado para garantizar que sean los más pobres los que se vean más beneficiados con el incremento del ingreso.

Como Francke e Iguiñiz (2006: 11) resumen, la noción de crecimiento pro-pobre presenta dos definiciones en la literatura del tema. Por un lado, Ravallion y Chen (2003) definen el crecimiento pro-pobre como el crecimiento en el que los ingresos de los pobres se incrementan, reduciéndose la pobreza. Esta es la definición absoluta de crecimiento pro-pobre, pues pone el énfasis sobre la pobreza sin considerar los cambios

en la distribución del ingreso. Por otro lado, Kakwani y Pernia (2000) definen el crecimiento pro-pobre como aquel en el que los pobres tienen un crecimiento de ingresos superior al promedio. Esta es una definición relativa, que considera los cambios en la distribución. Si los ingresos de los pobres aumentan más que el promedio, es de esperarse que la distribución del ingreso mejore, por lo tanto, el crecimiento pro-pobre no solo apunta al incremento del ingreso de los más pobres y la reducción de la pobreza, sino también a la reducción de la desigualdad.

Debido a las características de elevada desigualdad histórica en el Perú, Francke e Iguiñiz (2006: 14) señalan que la definición de crecimiento pro-pobre que resulta relevante para el caso peruano es la definición relativa.

> En el Perú, como en todos los países que tienen una alta proporción de pobres económicos absolutos, es necesario definir el problema de la pobreza en términos absolutos. Una proporción importante de la población sufre carencias absolutas (hambre, desnutrición, analfabetismo, etc.) que deben ser resueltas con urgencia porque es un derecho de las personas y porque su resolución es un factor importante para desencadenar procesos de reducción continua de la pobreza. El aspecto relativo de la pobreza es importante en sí mismo pero, en países pobres, su enfrentamiento es principalmente instrumental en la medida que las desigualdades son muy grandes y dificultan la lucha de los propios pobres contra su pobreza absoluta y relativa. Por eso el crecimiento pro-pobre debe incluir las dos dimensiones y, además, debido a la urgencia de los problemas de pobreza absoluta, debe incluir la debida consideración por la velocidad en la obtención de resultados (Francke & Iguiñiz 2006: 14)

Desde la perspectiva del crecimiento pro-pobre relativo, no solo es necesario que el crecimiento económico beneficie a los más pobres, sino que además se requiere que sean los pobres los más beneficiados con el crecimiento. El espacio para la acción del Estado entonces está en asegurar que efectivamente el crecimiento cumpla con estas características. Al respecto, dos temas son fundamentales: la estructura productiva de la economía y la composición del empleo, por un lado; y las políticas sociales de reducción de la pobreza y redistribución, por otro. Por ejemplo, Khan (2001), luego de analizar el caso de algunas economías asiáticas, señala que el éxito del crecimiento en reducir la pobreza depende de la composición sectorial del crecimiento, de que el crecimiento se traduzca en incrementos del ingreso personal y de los cambios progresivos en la distribución del ingreso.

Por su parte, Diana Alarcón (2001) analiza el caso de Chile, Costa Rica y México y sostiene que la estabilidad macroeconómica y la estrategia de desarrollo de un país pueden tener importantes efectos en la reducción de la pobreza e incluso alcanzar mejores resultados que las políticas sociales específicas. Para que el crecimiento contribuya a la reducción de la pobreza, los más pobres deben ser los que se beneficien

más. Otra condición necesaria para que el crecimiento del producto genere reducción de la pobreza es que el proceso de crecimiento genere un entorno favorable con oportunidades laborales para los pobres. Asimismo, es necesario contar con servicios sociales básicos para incrementar las capacidades y libertades humanas. La autora examina programas sociales destinados a reducir la pobreza y concluye que los programas más exitosos son aquellos que tratan de integrar a la población pobre a la economía, y no aquellos basados en transferencias de ingresos.

Mehrotra y Delamonica (2008: 28) señalan el problema que representa la incompatibilidad en el nuevo rol que asumen los organismos multilaterales, los cuales han pasado de otorgar préstamos condicionados al cumplimiento de reformas estructurales a otorgar préstamos para la lucha contra la pobreza. Es claro que, para el ajuste estructural, los objetivos macroeconómicos eran distintos a los objetivos sociales, incluso, los objetivos sociales han estado subordinados al cumplimiento de los objetivos macroeconómicos. Los autores proponen un enfoque alternativo que postula la existencia de sinergias entre las políticas que refuerzan las capacidades humanas (salud, educación, entre otras), la reducción de la pobreza y el crecimiento económico, sinergias que el Estado debe aprovechar. Estas sinergias pueden ser de dos tipos. Por un lado, están las sinergias entre políticas que incidan en educación básica, salud, sanidad, planificación familiar, entre otras. Por otro lado, también existen sinergias entre las políticas orientadas al crecimiento del ingreso, la reducción de la pobreza y el acceso a servicios básicos (Mehrotra & Delamonica 2008: 31).

De este modo, los autores señalan: «el crecimiento económico será más rápido y sostenible si la pobreza es reducida simultáneamente a través de políticas dirigidas directamente a incrementar el ingreso de los pobres y si el nivel de salud y educación de la población es más elevado […] El crecimiento económico será más exitoso en la reducción de la pobreza —es decir, la elasticidad de la reducción de la pobreza será más alta— cuando el capital humano esté distribuido más equitativamente» (Mehrotra & Delamonica 2008: 32). Pero los autores resaltan que esta es solo una de las posibles interacciones entre el incremento del ingreso, el crecimiento, la reducción de la pobreza y la mejora en los niveles de capital humano.

Las políticas dirigidas a lograr los objetivos de incremento del ingreso, reducción de la pobreza y expansión de las capacidades, están relacionadas entre sí de modo tal que se sostienen y refuerzan entre ellas. Por un lado, las políticas que promueven exclusivamente el crecimiento económico, por lo general deterioran la distribución de ingresos o las capacidades humanas. Por otro lado, las políticas que promueven exclusivamente la reducción de la pobreza o el incremento de capacidades humanas (como la redistribución de activos, las transferencias de ingresos, las transferencias condicionadas, entre otras) no son sostenibles, especialmente si ignoran la importancia

del equilibrio macroeconómico y del progreso técnico, ambos factores que promueven el crecimiento (Mehrotra & Delamonica 2008: 38-39).

Políticas macroeconómicas, crecimiento y reducción de la pobreza

Las recomendaciones de política ortodoxas señalan que las reformas estructurales son una estrategia esencial para el crecimiento. Dentro de estas reformas se incluye la liberalización de los mercados y la reducción del tamaño del Estado. Del mismo modo, un elemento clave en el ajuste estructural es la estabilidad macroeconómica a través del control de la emisión monetaria, el gasto fiscal y los déficits públicos. Estas medidas se orientan a restaurar la confianza de los inversionistas, es decir, el flujo de capitales externos, particularmente importante para países en desarrollo (Mehrotra & Delamonica 2008).

Sin embargo, estas recomendaciones presentan serias limitaciones teóricas. En cuanto a la teoría macroeconómica, el énfasis de las recomendaciones en una política monetaria estricta y la determinación en el mercado de las tasas de interés es justificado bajo el argumento de que estas medidas no solo contribuyen a la estabilidad macroeconómica, sino que, además, promueven el ahorro y, puesto que el ahorro determina la inversión, elevan los niveles de inversión. Sin embargo, varios autores (Minsky 1975; Moore 1988; Nell 1998) han sostenido que la inversión se financia con los beneficios o préstamos y no con el ahorro previo (Mehrotra & Delamonica 2008: 18). Desde una perspectiva keynesiana, elevadas tasas de interés, en lugar de incentivar la inversión, la reducen al encarecer el costo de financiamiento.

La defensa de la privatización y desregulación de mercados bajo el argumento de que ambas medidas promueven el crecimiento no es tan válida. Numerosos autores han encontrado que los países ricos están caracterizados por la innovación y la productividad y no por el libre mercado y la reducción del tamaño del Estado (Abramovitz 1989; Chakravarty 1982; Schumpeter 1934; Solow 1997). Además, para que la privatización tenga reultados exitosos debe ser acompañada de políticas para promover la competencia. De lo contrario, puede devenir en monopolios y traer todas las pérdidas de eficiencia que esto implica.

La inversión sigue siendo clave para el crecimiento, incluso tomando en cuenta las nuevas teorías sobre la innovación. Sin embargo, la liberalización de los mercados financieros y la entrada de capitales relativamente más volátiles que el financiamiento local tienen efectos negativos sobre la estabilidad macroeconómica. Asimismo, los intentos de mantener la inflación baja, como objetivo prioritario, pueden afectar el crecimiento de largo plazo. Efectivamente, de acuerdo a los indicadores de desarrollo del Banco Mundial, Mehrotra y Delamonica (2008) han encontrado que el PBI per cápita en

los países en desarrollo fue mayor durante la época previa a las reformas estructurales. «Las políticas ortodoxas (basadas en supuestos neoclásicos) han resultado casi inevitablemente en ninguna ventaja de crecimiento, mayor volatilidad, un incremento de la desigualdad, poco progreso social, mayor desempleo y crisis financieras» (Mehrotra & Delamonica 2008: 21-22).

Las reformas estructurales de la década de 1990 no tuvieron el éxito esperado en términos de crecimiento y reducción de la pobreza. Por lo general, las personas más pobres se ven directamente perjudicadas por las políticas de ajuste estructural pues estas políticas son seguidas por reducciones abruptas del producto y del empleo. De este modo, una de las principales preocupaciones en el diseño de estos programas de ajuste debe ser el efecto que tales políticas tienen sobre la reducción de la pobreza (McKinley 2001).

McKinley (2001) recoge una serie de trabajos que analizan el vínculo entre las políticas macroeconómicas, el crecimiento, el desempleo y la pobreza, en distintas regiones. Los artículos comparten una posición crítica respecto a las reformas estructurales recomendadas por el Consenso de Washington y enfatizan, por el contrario, la necesidad de estimular la inversión, aprovechar las complementariedades entre la inversión pública y privada, e incidir en la asignación eficiente del crédito o el financiamiento. El autor sostiene que las políticas macroeconómicas deben ser diseñadas considerando entre sus principales objetivos el alivio de la pobreza, pues el crecimiento es un objetivo intermedio, y la mejora en la calidad de vida y la reducción de la pobreza debe constituir el objetivo último de la política. McKinley (2001) encuentra que, para asegurar que el desembolso de recursos en reducir la pobreza sea compatible con el crecimiento, se requiere de una redistribución de activos a favor de los más pobres y que las políticas macroeconómicas sirvan para incrementar el retorno de estos activos.

Dollar y Kraay (2001) analizan el impacto de distintas variables sobre el ingreso promedio de los más pobres para una muestra de 137 países en desarrollo y desarrollados. Los autores encuentran que, en general, no hay una relación estadísticamente significativa entre el ingreso promedio de los más pobres y la apertura comercial (medida a través de las exportaciones e importaciones como porcentaje del PBI), la estabilidad macroeconómica (especialmente la inflación), el tamaño del gobierno (aproximado mediante el gasto público en consumo), el desarrollo financiero y los derechos de propiedad y el Estado de Derecho. Los autores tampoco encuentran evidencia de que políticas como el gasto público en educación o salud, el refuerzo de la educación primaria, o las instituciones democráticas, tengan efectos sobre la participación del ingreso de los más pobres.

Crecimiento y desigualdad en la distribución del ingreso

La desigualdad en las sociedades es un problema que está presente en muchos países, sobre todo en aquellos países que han sido colonias en el pasado y/o que albergan diferentes razas o grupos culturales dentro de sus fronteras. La desigualdad, al igual que la pobreza, tiene múltiples aspectos. El más conocido de estos aspectos es la desigualdad en la distribución del ingreso. Una sociedad presenta elevados niveles de desigualdad en la distribución del ingreso si el ingreso nacional se encuentra concentrado en un reducido grupo, mientras que la mayor parte de la población presenta una muy reducida participación en el ingreso nacional. Sin embargo, existen otros aspectos, como la desigualdad en la repartición de activos o la desigualdad de oportunidades económicas y de participación política, que resultan también en la segregación de grupos dentro de la sociedad. La desigualdad está vinculada estrechamente con la pobreza y con la exclusión social, y constituye uno de los principales problemas sociales que enfrentan los países.

Más allá de sus vínculos con la pobreza, la desigualdad es un problema porque afecta la calidad de vida de las personas y restringe las capacidades y libertades individuales. Por diversos motivos, consideraciones morales, religiosas y los derechos humanos, existe cierto grado de intolerancia social a la desigualdad. Es decir, a diferencia de los supuestos de racionalidad individual que solo obedece al egoísmo, los individuos actúan de acuerdo a un sentido de equidad y justicia social. En este sentido, la desigualdad es una externalidad negativa y los individuos no estarán dispuestos a tolerar un grado elevado de desigualdad (Figueroa 2001). De este modo, la inequidad tiene fuertes efectos sobre el orden social a través de canales como la delincuencia, corrupción y violencia.

A través de sus efectos en el orden social, la desigualdad afecta también la calidad institucional y la estabilidad macroeconómica y política del país. Como se ha mencionado en las secciones precedentes, estos factores tienen efectos sobre el crecimiento económico. Por otro lado, la desigualdad de oportunidades, como producto de la inequidad en la tenencia de activos y riqueza, genera pérdida de capacidad productiva y asignación ineficiente de recursos (Banco Mundial 2005).

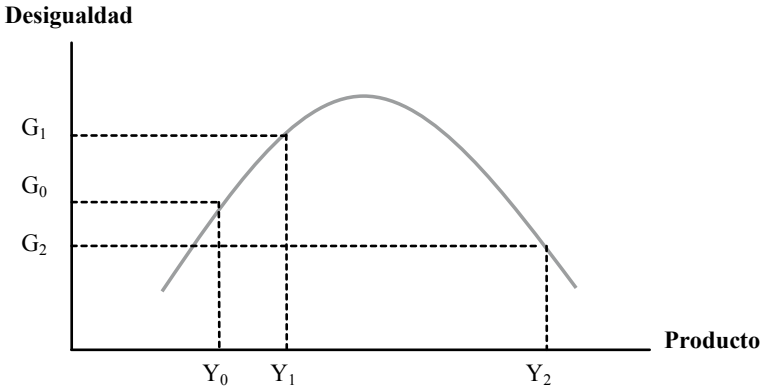
La visión tradicional sobre la relación entre la desigualdad y el crecimiento es que leves niveles de desigualdad pueden estimular el crecimiento de la economía mediante incentivos al ahorro que se traducirán en mayores niveles de inversión. Sin embargo, en oposición a estas ideas, también se considera que la desigualdad impide el crecimiento económico al reducir la productividad y restringir el acceso a recursos y activos necesarios para la producción a la población excluida (McKinley 2001). Sin embargo, la relación entre el crecimiento y desigualdad en la distribución del ingreso

es más compleja y no se ha alcanzado consenso en la literatura acerca de los efectos que la desigualdad genera en el crecimiento.

La literatura sobre crecimiento y desigualdad en la distribución del ingreso

En la literatura económica se han presentado diversas posturas acerca de la relación entre crecimiento y desigualdad en la distribución del ingreso. En los modelos de crecimiento presentados en este libro, por ejemplo, los primeros autores en considerar las variaciones en la distribución del ingreso fueron Nicholas Kaldor y Luigi Pasinetti (véase el capítulo cuatro). En los modelos que estos autores plantearon, la sociedad está compuesta por dos clases: trabajadores y capitalistas. Estos grupos se diferencian, no solo por su rol en el proceso productivo, sino especialmente por las diferencias en sus propensiones a ahorrar. Los capitalistas ahorran una proporción mayor de sus beneficios que los trabajadores. De este modo, dado que para promover el crecimiento económico se requiere una elevada tasa de ahorro, entonces los cambios en la distribución del ingreso a favor de los capitalistas, que son los que ahorran más, implicarán un incremento en el ahorro nacional. Desde esta perspectiva, el crecimiento económico requiere de cierto grado de desigualdad en la distribución del ingreso.

Gráfico 7.1
La curva de Kuznets



Fuente: Kuznets (1955). Elaboración propia.

Simon Kuznets (1955) fue uno de los primeros economistas en tratar la relación entre el crecimiento económico y la desigualdad de ingresos. Kuznets analiza las tendencias de la desigualdad y el crecimiento de la economía para Estados Unidos, Inglaterra y Alemania, y encuentra una relación no monótona entre ambas variables. De acuerdo

con la hipótesis de la curva en forma de *U* invertida de Kuznets (gráfico 7.1), en niveles iniciales de desarrollo económico en una nación, existirán bajos niveles de desigualdad, los cuales aumentarán a medida que aumenta el crecimiento hasta que, alcanzado determinado nivel de desarrollo, habrá finalmente mayor equidad. Según esta hipótesis, en una economía con dos sectores diferenciados, uno de mayor productividad (industria) y otro de menor productividad (agricultura), el mayor desarrollo industrial y la urbanización generan que cada vez más trabajadores pasen del sector de baja productividad al sector de alta productividad (Kuznets 1955: 16).

La desigualdad al interior del sector de baja productividad es menor que la desigualdad al interior del sector más productivo. Se supone que, en la agricultura, los niveles de productividad y las remuneraciones son bajos, pero más equitativos en relación al otro sector. En la industria, las remuneraciones son más desiguales porque la división del trabajo en ese sector da lugar a la existencia de distintos tipos de empleo que perciben distintas remuneraciones. Los migrantes que se insertan al sector industrial empezarán a trabajar en los niveles más bajos, recibiendo los salarios más bajos del sector industrial. El incremento de la población que se inserta al sector más productivo, procedente del sector de baja productividad, ocupará puestos de trabajo precarios y recibirá bajas remuneraciones ampliando aún más las desigualdades en el ingreso dentro del sector productivo.

A medida que la industrialización avanza, más población es absorbida en el sector productivo, empleándose en trabajos de baja remuneración, incrementando así los niveles de desigualdad. Este traspaso va generando disminución en el número de personas pobres pero un incremento en la desigualdad de ingresos. Eventualmente, el crecimiento económico y la industrialización alcanzan cierto nivel que permite que la mayoría de trabajadores en el sector más productivo mejoren sus ingresos, con lo cual empieza a disminuir la desigualdad.

> Parece más plausible asumir que en los períodos iniciales de la industrialización, aun cuando la participación de la población no agrícola era reducida en el total, su distribución del ingreso era más desigual que la de la población agrícola. Esto sería particularmente cierto durante los períodos en los que la industrialización y la urbanización fueron avanzando a buen ritmo y la población urbana fue siendo engrosada, con bastante rapidez, por los inmigrantes —ya sea de las áreas agrícolas del campo o del exterior. Bajo estas condiciones, la población urbana cubriría la gama completa de posiciones desde los bajos ingresos de los entrantes recientes hasta los picos de los grupos de altos ingresos ya establecidos. Las desigualdades en el ingreso urbano pueden presumirse más amplias que aquellas de la población agrícola, la cual estaba organizada en empresas individuales relativamente pequeñas […].

> […] La principal compensación al incremento de la desigualdad del ingreso asociada al desplazamiento desde la agricultura y el campo hacia la industria y la ciudad, debe haber sido un incremento en la participación en el ingreso de los grupos más bajos al interior del sector no agrícola de la población […] Una vez que las turbulentas fases iniciales de la industrialización y urbanización pasaron, una variedad de fuerzas convergieron para reforzar la posición económica de los grupos de bajos ingresos al interior de la población urbana (Kuznets 1955: 16-17).

El trabajo de Kuznets (1955) generó una mayor atención sobre el análisis de la distribución y el crecimiento. Desde entonces, los trabajos empíricos que abordan el tema se pueden separar en dos grupos: por un lado, los trabajos que buscan encontrar evidencia que respalde la hipótesis de Kuznets de que la desigualdad es una función en forma de *U* invertida respecto al nivel de producción; y los trabajos que estudian la desigualdad y el crecimiento como dos procesos interrelacionados (García Peñalosa & Turnovsky 2005).

Al respecto, Pérez Moreno (s.a.: 9) presenta una clasificación de los principales aportes de distintos autores al estudio de la relación entre la distribución del ingreso y el crecimiento, separando estos aportes en cinco categorías: aquellos que postulan la existencia de una relación de incompatibilidad entre ambas variables; los que postulan que el crecimiento y la desigualdad son compatibles; los autores que, en la línea de Kuznets (1955), sostienen que la relación de incompatibilidad inicial tiende a la compatibilidad; los estudios que postulan que la desigualdad y el crecimiento son independientes; y, finalmente, aquellos que no encuentran evidencia de una relación determinada.

Dentro de los autores que consideran que el crecimiento y una distribución del ingreso relativamente igualitaria son objetivos incompatibles, es decir que existe un *trade-off* entre crecer o distribuir, se pueden identificar dos concepciones distintas. Por un lado, como señalaban Kaldor (1955-1956) y Pasinetti (1962), cierto grado de desigualdad en la distribución del ingreso es necesario para el crecimiento. Por otro lado, autores como Karl Marx, Arthur Okun (1975) y Adolfo Figueroa (2001), consideran que la propia dinámica capitalista genera desigualdad en el proceso de crecimiento económico. García Peñalosa y Turnovsky (2005) desarrollan un modelo de tecnología *AK* y oferta laboral elástica donde la desigualdad y el crecimiento son determinados endógenamente por el sistema. El resultado de desigualdad es obtenido al permitir dotaciones iniciales (en forma de capital) heterogéneas, para los individuos en la economía. La distribución del ingreso es generada a partir de la asignación del tiempo (entre trabajo y ocio) de los individuos, y la riqueza que poseen. Como resultado, si ocurre una innovación o cambio estructural, que incremente la oferta de trabajo y el

retorno del capital, la desigualdad se habrá acentuado en la economía. (García Peñalosa & Turnovsky 2005: 23). De esta forma, se encuentra una relación positiva entre el crecimiento económico y la desigualdad de ingresos.

En cuanto a los autores que sostienen que existe compatibilidad entre el crecimiento y una distribución igualitaria, se distinguen dos tipos de relación. La relación de compatibilidad puede ser unidireccional, es decir, una de las variables favorece a la otra pero no se cumple lo contrario. De este modo, autores como Alfred Marshall (1890) consideran que el crecimiento favorece la igualdad. Esta concepción se apoya en la idea de que el rápido crecimiento económico generaría una distribución de los beneficios que conllevaría a la reducción de la desigualdad. «Esta preocupación por la aceleración del crecimiento, a la espera de que este se encargase de conseguir una mayor igualdad, está en consonancia con el optimismo característico de la interpretación neoclásica del desarrollo. Los economistas neoclásicos consideran el desarrollo como un proceso de carácter gradual, continuo, acumulativo y armónico, que beneficia generalmente a todos los grupos más importantes de rentas» (Pérez Moreno s.a.: 20).

Por su parte, los economistas keynesianos y la evidencia empírica hallada por diversos autores (Alesina & Rodrik 1994; Persson & Tabellini 1994; Perotti 1993), respaldan la idea de que una distribución del ingreso más equitativa contribuye al crecimiento económico. Desde la perspectiva keynesiana, una mejor redistribución del ingreso aumentará el consumo, pues los trabajadores presentan una mayor propensión a consumir. El incremento del consumo estimulará la inversión al elevar las expectativas de consumo futuro. De este modo, se estimulan la demanda y la economía (Pérez Moreno s.a.: 25).

Desde la escuela institucionalista, diversos autores han enfatizado los vínculos entre la desigualdad y el crecimiento. Veblen (1923) resaltó la generación de conflictos al interior de la sociedad como consecuencia de la elevada desigualdad. Estos conflictos tienen efectos negativos sobre la producción. Ayres (1944) señala que las desigualdades extremas son la principal explicación de la inestabilidad económica. Myrdal (1968) sostiene que el incremento en la desigualdad económica producirá una mayor desigualdad social y una reducción de la productividad, desacelerando el crecimiento de la economía (Pérez Moreno (s.a.: 27-28).

Otros autores consideran que la relación de compatibilidad entre crecimiento y equidad es bidireccional, es decir que ambos se refuerzan mutuamente (CEPAL 1990; 1992). Asimismo, se considera que determinados elementos favorecen conjuntamente al crecimiento y la equidad (CEPAL 2000).

La tercera postura enfatiza que, si bien inicialmente la relación entre el crecimiento y la equidad es de incompatibilidad, eventualmente esta relación cambia y la relativa

igualdad en la distribución del ingreso y el crecimiento se vuelven objetivos compatibles. Una de las ideas representativas de esta postura es que el crecimiento requiere una cierta desigualdad que posteriormente será corregida, como sostienen Schumpeter y Lewis, entre otros. Una concepción distinta sostiene que el crecimiento genera desigualdad y más adelante estimula la equidad, como señalaron Kuznets (1955), Bourguignon y Morrison (1989; 1990), entre otros.

En cuanto a la relación de independencia entre crecimiento y desigualdad. «Mientras que Adam Smith ([1976] 1983: 202) viene a señalar que, sea cual sea el nivel de crecimiento o la estrategia del mismo, la distribución de las renta permanece invariante, Solow (1956) propone en su modelo neoclásico del crecimiento que la distribución de la renta no afecta directamente el crecimiento económico, bajo el supuesto de que la propensión a ahorrar de una economía es constante e igual para todos los agentes» (Pérez Moreno s.a.: 6). Finalmente, algunos autores (Iglesias 1998) concluyen que no hay evidencia suficiente para afirmar la existencia de algún tipo de relación definida, la evidencia es ambigua, y los resultados dependen de las condiciones particulares de cada país (Pérez Moreno s.a.: 7).

La evidencia empírica

Diversos autores han estudiado empíricamente la relación entre crecimiento y desigualdad para distintos países y utilizando métodos variados. Fields (1995) resume los resultados de la literatura empírica con respecto a la hipótesis de la curva de Kuznets. El autor señala que los trabajos que utilizaron la metodología de corte transversal, encontraron una mayor desigualdad en los países de ingresos medios en comparación con los países de menores ingresos y los países con ingresos más elevados. Estos resultados parecen respaldar la hipótesis de Kuznets. Sin embargo, es posible que estos resultados no sean exactos: «por razones que no tienen nada que ver con el crecimiento económico, los Estados con mayor desigualdad son los países latinoamericanos de renta media» (Pérez Moreno s.a.: 17).

El coeficiente de Gini

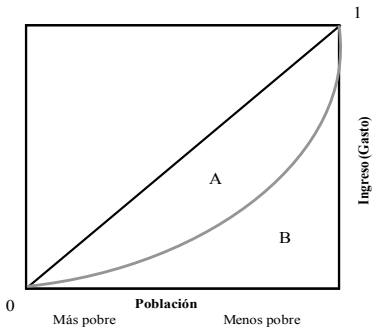
El coeficiente de Gini es un indicador de concentración en la distribución derivado de la curva de Lorenz, la cual compara la concentración acumulada de la variable de interés (puede ser ingreso o gasto, entre otras) y la distribución de frecuencia de los individuos que la poseen. Sus valores se encuentran entre cero y uno, donde cero representa la equidad total, es decir que todos poseen la mismo proporción, y uno constituye el caso en el que una sola persona posee todo el ingreso. Gráficamente, si se ordena en el eje horizontal a la población (como porcentaje) de acuerdo a su ingreso (de más a menos pobre) y se ordena el porcentaje de ingreso en el eje vertical, entonces la curva de Lorenz recoge los puntos de distribución. En el caso de igualdad total, la curva sería una recta con pendiente de 45 grados.

Coeficiente de Gini

Existen muchas expresiones del coeficiente de Gini. Gráficamente se puede expresar como el cociente entre el área comprendida entre la recta de equidad y la curva de Lorenz (área *A*) entre el triangulo que se halla por debajo de la recta de 45 grados (la suma de las áreas *A* y *B*).

$$G = \frac{\text{área} \quad A}{\text{área} \quad A + \text{área} \quad B}$$

Curva de Lorenz



Entre las medidas de desigualdad, el coeficiente de Gini satisface ciertas propiedades que son deseables en un indicador de desigualdad (Cowell 1995). En primer lugar, el coeficiente de Gini cumple con el criterio de independencia de la escala en la que está medido el ingreso. Por lo tanto, si el ingreso de todos los habitantes de un país se multiplica por la misma constante positiva, no habrá variación en el nivel de desigualdad y, por tanto, no se alterará el coeficiente de Gini. Esta propiedad, conocida como «homogeneidad de grado cero», facilita las comparaciones internacionales e intertemporales pues el coeficiente de Gini resulta invariante a las unidades monetarias en que se midan los ingresos.

Otra característica de esta medida es el cumplimiento de la condición Pigou-Dalton, también conocida como el «principio débil de transferencias». Este principio establece que, si ocurre una transferencia de ingresos desde los hogares más ricos a los más pobres, entonces esta transferencia debe significar una reducción en el nivel de desigualdad, la cual debe ser reflejada en la medida de desigualdad (Cowell 1995).

Por otro lado, los estudios de series de tiempo han encontrado evidencia a favor de la hipótesis de Kuznets solo en el caso de algunos países, mientras que para la mayoría de países la desigualdad se ha reducido a lo largo del siglo XX. Sin embargo, Fields (1995: 67) sostiene que este resultado puede estar afectado por el hecho de que los datos para la mayoría de estudios han sido tomados cuando muchos países ya se encontraban en estadios avanzados del proceso de industrialización. Por lo tanto, este resultado no implica necesariamente el rechazo de la hipótesis de Kuznets, pues sería necesario contar con datos del siglo XIX, cuando el proceso de industrialización se iniciaba, para poner a prueba adecuadamente dicha hipótesis. Fields (1995) concluye que la hipótesis de la *U* invertida de Kuznets no es un hecho estilizado que pueda ser generalizado. El autor sostiene que no es simplemente el crecimiento el principal determinante de la evolución de la desigualdad en los países. El factor más importante es el tipo de crecimiento económico, el cual depende del ambiente en el que ocurre el crecimiento y las políticas ejecutadas (Fields 1980: 94).

Por su parte, Park (1996) pone a prueba las hipótesis de la escuela institucionalista acerca del efecto negativo que la desigualdad tiene sobre el crecimiento económico. Los resultados del autor indican que existe una asociación positiva entre la desigualdad de la renta y la inestabilidad política y social y que esta inestabilidad tiene un efecto nocivo sobre el progreso económico. De este modo, la existencia de una elevada desigualdad económica produce descontento social y genera inestabilidad socio-política. Estas tensiones producen incertidumbre en las expectativas de los inversionistas y desaceleran el crecimiento de la economía (Pérez Moreno s.a.: 28).

Pérez Moreno (s.a.: 36) señala tres temas que vinculan la desigualdad con el crecimiento: el mercado de capitales, la inestabilidad social y política, y las distorsiones de las acciones económicas. El mercado de capitales acentúa la desigualdad inicial pues, debido a los problemas de información imperfecta, el crédito debe ser racionado (Stiglitz & Weiss 1981) y, por lo general, las personas con menores ingresos y activos difícilmente podrán acceder al crédito en este mercado. De este modo, se frustran las oportunidades de negocio e inversión que las personas con escasos recursos hubieran podido emprender de haber contado con el financiamiento, afectando así el crecimiento de la economía.

Uno de los temas más importantes al respecto es la inversión en educación. La inversión en educación constituye un activo intangible que suele ser costoso; sin embargo, la educación es un activo que permite a las personas insertarse en el mercado de trabajo y eventualmente mejorar sus condiciones de vida. Lamentablemente, cuando las personas con menores recursos no cuentan con financiamiento para realizar estas inversiones, sencillamente prescinden de ellas (García-Peñaloza 1995; Perotti 1993).

Por lo tanto, los pobres no pueden superar la pobreza en la que se encuentran. El mercado de capitales en una sociedad desigual profundiza las diferencias iniciales y reduce las posibilidades de financiamiento para la acumulación de capital físico y humano por parte de los más pobres, reduciendo así las posibilidades de crecimiento de la economía.

La inestabilidad socio-política vincula la desigualdad con el crecimiento a través de las instituciones. Atkinson (1998) señala que la desigualdad no se explica solamente en términos económicos, sino también por factores sociales, institucionales y de política. Una distribución del ingreso más equitativa contribuye a la paz social y la estabilidad política, instituciones necesarias para garantizar la inversión e innovación y, por tanto, el crecimiento (Solimano 1998). Asimismo, una mayor desigualdad genera delincuencia y conflictos sociales que amenazan la estabilidad política, generando incertidumbre. Estos problemas reducen la productividad de la economía y afectan el crecimiento (Barro 2000).

La desigualdad distorsiona las acciones económicas al hacer necesarias las reivindicaciones distributivas (Alesina & Rodrik 1994; Persson & Tabelini 1992). Alesina y Rodrik (1994) emplean indicadores de distribución de la riqueza (coeficiente de Gini), el nivel inicial de PBI per cápita y la tasa de matriculación en la escuela primaria (como una aproximación al *stock* inicial de capital humano) para una muestra de países de la OCDE, y encuentran que la desigualdad en el ingreso está negativamente correlacionada con el crecimiento. Estos resultados se mantienen aun controlando por otras variables, como los regímenes políticos. «El mensaje central de nuestro modelo es que habrá una fuerte demanda por redistribución en las sociedades donde una gran sección de la población no tiene acceso a los recursos productivos de la economía. Tal conflicto sobre la distribución, por lo general dañará el crecimiento» (Alesina & Rodrik 1994: 484-485).

Las transferencias financiadas a través de impuestos pueden distorsionar ciertas decisiones económicas y reducir los incentivos a invertir en actividades productivas, afectando de esta manera el crecimiento. Incluso Barro (2000) señala que una elevada desigualdad económica puede generar expectativas de políticas redistributivas por parte del grupo menos pobre, lo cual lo impulse a buscar mecanismos corruptos para presionar a las autoridades en contra de estas medidas. Esto generará una pérdida de recursos y afectará el crecimiento económico.

Desigualdad, crecimiento y reducción de la pobreza

Considerar el crecimiento y la reducción de la desigualdad como objetivos compatibles que se refuerzan mutuamente, cobra más sentido cuando se analiza el vínculo de ambas variables con la reducción de la pobreza. Diversos trabajos empíricos han abordado la relación entre la desigualdad, la pobreza y el crecimiento. Dentro de estos trabajos, resalta el de Ravallion (1997), el cual enfatiza que la desigualdad es relevante para la reducción de la pobreza. El autor plantea que los países pobres con niveles de desigualdad significativos presentan mayores dificultades para reducir la pobreza aun si enfrentan perspectivas de crecimiento favorable.

Asimismo, Ravallion (1997) encuentra que la desigualdad inicial reduce el impacto del crecimiento sobre la disminución de la pobreza a través de dos canales: por un lado, mayores niveles de desigualdad se vinculan a menores tasas subsecuentes de crecimiento en el ingreso promedio y, por tanto, la tasa de reducción de la pobreza absoluta también será menor; por otro lado, mientras mayor sea la concentración del ingreso, menor es la participación de los pobres en los beneficios del crecimiento. De este modo, se evidencia empíricamente que la concentración del ingreso disminuye el impacto positivo del crecimiento en la reducción de la pobreza.

La literatura empírica ha llegado a consenso sobre ciertas relaciones entre la pobreza, el crecimiento y la desigualdad (Ravallion 1997; 2004; Bourguignon 2003; Lopez & Servén 2006). Una elevada desigualdad disminuye el efecto positivo del crecimiento sobre la reducción de la pobreza al reducir la sensibilidad de la pobreza ante cambios en el crecimiento (elasticidad crecimiento de la pobreza). Además afecta directamente a la reducción de la pobreza al reducir la sensibilidad de la pobreza en relación a los cambios en la distribución del ingreso (elasticidad desigualdad de la pobreza). Es decir, en sociedades con elevada desigualdad inicial, el impacto de la reducción de la desigualdad sobre la pobreza se reduce.

Siguiendo el enfoque de Lopez y Servén (2006), Yamada y Castro (2007) realizan una descomposición de pobreza para el Perú, considerando los períodos 1997-2001 y 2001-2004. Los autores hallan que la sensibilidad de la pobreza ante cambios en la desigualdad (la elasticidad desigualdad) es superior a la sensibilidad de la pobreza en relación a las variaciones en el crecimiento. En base a estos resultados, los autores concluyen que las mejoras en la distribución tienen un rol importante en la reducción de la pobreza en el caso peruano.

Política económica y desigualdad

Las distintas concepciones acerca de la relación entre crecimiento y desigualdad generan distintas recomendaciones de política para abordar el problema de una elevada concentración de ingresos, activos y oportunidades. Desde la perspectiva de que la desigualdad es una consecuencia natural del funcionamiento del mercado, la necesidad de intervención del Estado para corregir esta deficiencia se hace evidente. Como señalaba Arthur Okun (1975), en una sociedad capitalista y democrática, el sistema de mercado genera desigualdad; no obstante, el discurso del sistema político predica la equidad. Por tanto, el Estado debe intervenir para solucionar esta aparente contradicción, a través de la transferencia de bienes y derechos a la población.

Asimismo, reconociendo los vínculos entre el crecimiento, la pobreza y la desigualdad, es necesario descartar la idea de que el crecimiento eventualmente goteará hacia los más pobres y solucionará automáticamente la pobreza. Una estrategia económica de crecimiento pro-pobre, es decir, crecimiento que beneficie más a los pobres de manera que reduzca las desigualdades y la pobreza conjuntamente, es necesaria para aprovechar los mecanismos que refuerzan mutuamente el crecimiento económico con la reducción de la desigualdad. Dentro de esta estrategia es fundamental complementar las estrategias de promoción del crecimiento, con medidas que promuevan la generación de puestos de trabajo para los más pobres y programas redistributivos que contribuyan a reducir las brechas en ingresos, activos y oportunidades entre los grupos ricos y los grupos pobres.

De este modo, cobra especial importancia el tipo de crecimiento que debe ser promovido. Albert Berry (1996) sostiene que el crecimiento orientado hacia afuera, recomendación de los programas de ajuste estructural, no ha tenido éxito en la generación de empleo por la poca intensidad de trabajo que mostraban las industrias de exportación. Por el contrario, no solo la pobreza, sino también la desigualdad se ha agravado producto del cambio técnico, los regímenes comerciales más abiertos, la remoción de las protecciones al trabajador para incrementar la competitividad, entre otras medidas. Para el autor, estos resultados poco favorables requieren del diseño cuidadoso de políticas públicas para poder ser revertidos.

Stiglitz (1998) resalta que gran parte de los países que han cumplido las metas de las reformas de primera generación del Consenso de Washington (estabilización y liberalización de la economía, entre otras), no ha sido exitosa en promover el desarrollo, como se esperaba que sucediera, debido a la confusión entre instrumentos y metas, entre otras causas. La liberalización, privatización, estatización se confundieron con la verdadera meta de incrementar el bienestar de la población. «Tomemos el ejemplo de

China, que ha visto su ingreso per cápita cuadruplicarse en los últimos 20 años [...]. China no siguió el dictamen del Consenso de Washington. Enfatizó la competencia por encima de la privatización: la teoría económica estándar señala que ambas son necesarias en una economía de mercado efectiva. El Consenso de Washington enfatiza una, China la otra» (Stiglitz 1998: 11).

La visión del Consenso de Washington sobre el desarrollo, según Stiglitz, es una perspectiva muy estrecha (Stiglitz 1998: 12). Otros objetivos, además del crecimiento del PBI, son el desarrollo sostenible, en el sentido de la perdurabilidad de las reformas, el desarrollo democrático y el desarrollo equitativo. La limitación más grande de estos enfoques es su perspectiva ahistórica (Stiglitz 1998: 14). Por un lado, las experiencias exitosas de desarrollo han implicado un rol activo por parte del Estado. Por otro lado, los problemas económicos no son los únicos que aquejan a los países en la era capitalista. El conflicto social se ha exacerbado, producto del incremento de minorías desfavorecidas.

Para Stiglitz, la participación de la población en el diseño institucional y el diseño de políticas es fundamental para asegurar la adecuación de las reformas al contexto particular de cada sociedad donde serán llevadas a cabo (Stiglitz 1998: 15). El autor sostiene que la política pública puede causar mejoras tanto en la desigualdad como en la eficiencia a través de medidas como la reforma educativa y otro tipo de inversiones en capital humano.

De este modo, un tema fundamental para reducir la desigualdad y la pobreza es el tipo de crecimiento económico. Como se mencionó en las secciones anteriores, la confianza plena en el funcionamiento de los mercados internacionales y el temor al daño que las políticas de industrialización pueden generar sobre la economía, han llevado a la adopción de estrategias de crecimiento basadas en la exportación de productos de poco valor agregado por parte de los países en desarrollo, estrategia que está sujeta a diversas críticas por sus efectos sobre el crecimiento de la economía, la productividad e innovación, la generación de empleo y la reducción de la pobreza y la desigualdad. Es claro que para reorientar la estrategia de crecimiento desde una basada en las exportaciones hacia una que, sin rechazar las ventajas del comercio exterior, refuerce la demanda interna, generando empleo en actividades productivas y reduciendo los niveles de pobreza y desigualdad, la acción del Estado es indispensable.

5. Experiencias de países

En las décadas de 1960 y 1970, cuando la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones mostraba signos de agotamiento, surgió y se desarrolló otra estrategia que se implementó básicamente en los países del sudeste asiático. Esta estrategia que

resultó exitosa y que fue denominada «estrategia de promoción de exportaciones», tenía como elementos centrales:

a. los altos coeficientes de ahorro (o bajos niveles de consumo privado) con altos niveles de inversión
b. fuerte inversión en capital humano
c. importante inversión extranjera básicamente de los Estados Unidos con difusión y transferencia de tecnología
d. apertura de mercados en estados Unidos

Esta estrategia de transformación productiva para la exportación tenía como fuente de demanda el mercado de los Estados Unidos y, justamente por su carácter extravertido, no tenía preocupación por el desarrollo de los mercados internos ni por la distribución del ingreso. Se privilegió una orientación de la inversión para una específica demanda internacional y no para el consumo interno. Según Krugman, el sacrifico del consumo presente por consumo futuro es la razón del éxito de esta estrategia. No es casual entonces que esta estrategia fuera impulsada por gobiernos dictatoriales.

Como señalan algunos autores, esta estrategia que aplican inicialmente cuatros países (Corea, Taiwán, Singapur y Hong Kong), se extiende, en la década de 1980, a los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés, *Association of Southeast Asian Nations*) que incluye a países localizados en el sureste de Asia: Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia, Brunei, Burma (Myanmar), Cambodia, Laos y Vietnam.

Es sabido que los países del Asia fueron los que más crecieron en la década de los años noventa, con la excepción del Japón. Por su parte China crece desde fines de los años setenta a una tasa promedio anual de 10%. Quizá por el éxito de estos países, la estrategia de promoción de exportaciones fue aplicada por otros, desde la década de 1980.

Los países que optaron por esta estrategia le adicionaron algunas políticas patrocinadas por el Consenso de Washington, entre las que se encuentra la flexibilización del mercado de trabajo, las privatizaciones y la liberalización del comercio, junto a la alta inversión en capital humano y tecnología, el equilibrio macroeconómico, el ahorro nacional, las políticas públicas activas, y otras políticas microeconómicas de desarrollo sectorial y regional. Otro ingrediente importante de esta estrategia es la creación de organismos encargados de promover las exportaciones que interactúan con el sector privado, gozan de relativa autonomía respecto a otros organismos del Estado, y que se encargan de atraer la inversión extranjera directa.

Es importante reiterar que la estrategia de promoción de exportaciones propone la diversificación del vector (oferta) de exportaciones, es decir, superar la especialización y el predomino de pocos bienes en el vector de exportaciones. Pero también es una estrategia que concentra las ventas externas (diversificada en bienes) en las naciones de la OCDE cuya demanda de importaciones es más o menos estables. Los tigres asiáticos concentraron sus ventas en el mercado norteamericano. Es, por lo tanto, una estrategia opuesta a la estrategia «autárquica» de sustitución de importaciones, aunque coincida con esta última en la fuerte intervención estatal y el desarrollo de grupos productivos nacionales.

Entre los países que adoptaron esta estrategia con relativo éxito se encuentran tanto los países de economías pequeñas y de relativamente poca población como Irlanda, Portugal, Chile, Nueva Zelanda y Finlandia. Todos estos países optaron por una especialización productiva para integrarse a la economía mundial a través de un importante crecimiento de las exportaciones. Abrieron sus economías en función a su tamaño y aplicaron políticas activas para aumentar competitividad.

Por otro lado están los países con economías de tamaño mediano y población no muy numerosa como España, Australia, Hungría, y la República Checa. Estos son países con cierto grado de diversificación productiva y mercados internos relativamente importantes que optaron por la estrategia de promoción de exportaciones en las últimas décadas. Con tal fin realizaron reformas pro-mercado para atraer la inversión extranjera.

Finalmente se encuentran los países con población numerosa y economías relativamente más grandes como la India y la China. Estos países realizaron reformas pro-mercado con énfasis en la internacionalización de sus economías y en las exportaciones. Sin embargo, es importante señalar que esta estrategia no descuida el desarrollo de sus mercados internos.

En lo que sigue presentaremos el caso de los «tigres asiáticos» que siguen la estrategia de promoción de exportaciones con énfasis en los mercados externos, y los casos de la China y de la India, que promueven las exportaciones pero sin descuidar sus mercados internos. Finalmente, presentaremos el caso del Perú, que desde los años noventa aplicó el recetario del Consenso de Washington. Este recetario neoliberal restauró el modelo primario exportador y promovió las exportaciones agroindustriales con ganancias de competitividad vía la flexibilización del mercado de trabajo.

Los tigres asiáticos: promoción de exportaciones

Desde 1960, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur, han experimentado una aceleración sorprendente en el crecimiento de sus economías y en la mejora del nivel de vida de su población. Antes de que se produjera este despegue económico, estas

economías, ubicadas en la región sudeste del continente asiático, no presentaban señales que permitieran a los economistas anticipar el crecimiento que experimentarían sus economías en las décadas siguientes. Incluso, como señala el economista coreano Ha-Joon Chang, Corea era considerada «un caso perdido de fracaso de desarrollo». En 1950, la agencia de ayuda del gobierno estadounidense, USAID, se refirió a dicho país como «pozo sin fondo» en cuanto a sus requerimientos de financiamiento para el desarrollo (Ha-Joon Chang 2008: 13). La situación en las otras economías mencionadas no era muy diferente.

Posteriormente, el caso de estas cuatro economías sorprendió al mundo entero por la velocidad de sus tasas de crecimiento. Entre 1960 y 1988, mientras el sector industrial crecía a una tasa promedio anual de 6.3% en las regiones desarrolladas, en el este asiático, la industria crecía anualmente a 10.6% (Amsden 1991: 282). Según los datos recopilados por Alwyn Young (1995) en el período comprendido entre 1966 y 1990, la tasa promedio anual de crecimiento del producto en Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán supera el 7%. Asimismo, el PBI per cápita también experimentó un crecimiento acelerado, a una tasa promedio anual que sobrepasaba el 5.5% (veáse cuadro 7.1). Debido a estas elevadas tasas de crecimiento, a la experiencia de estas economías se le atribuyó el nombre del «milagro del sudeste asiático». Las cuatro economías fueron bautizadas como los «tigres» o «dragones asiáticos», o como las nuevas economías industrializadas (NICs, por el nombre en inglés, *newly industrialized countries*).

Cuadro 7.1
Tasa de crecimiento promedio anual (1966-1990)
(porcentaje)

	Corea del Sur	Hong Kong*	Singapur	Taiwán
PBI	**8.5**	**7.3**	**8.7**	**8.5**
Excluyendo agricultura	10.3	n.d.	8.8	9.4
Manufactura	14.1	n.d.	10.2	10.8
PBI per cápita	**6.8**	**5.7**	**6.8**	**6.7**
Excluyendo agricultura	4.9	n.d.	4.2	4.8
Manufactura	7.8	n.d.	4	4.9

Fuente: Young 1995: 642. Elaboración propia.

* Los datos de Hong Kong son del período 1966-1991 (n.d.: datos no disponibles).

Ante el fascinante éxito de los tigres, la literatura económica centró su atención en el análisis de las causas que originaron el acelerado crecimiento en estas economías. Diversas explicaciones fueron atribuidas dependiendo de la teoría económica subyacente al análisis. Uno de los temas de mayor interés giraba en torno a la intervención del Estado. ¿Era el milagro del sudeste asiático el producto de políticas diseñadas deliberadamente y ejecutadas desde el Estado, o debía atribuirse a otros factores?

Uno de los rasgos esenciales del crecimiento de estas economías era el elevado crecimiento de sus exportaciones. Esta observación servía de sustento para la tesis que argumentaba que el milagro asiático era el resultado de la economía de libre mercado: la apertura comercial había sido determinante para el crecimiento del sudeste asiático y los Estados se habían limitado a mantener las condiciones económicas favorables para que el mercado asigne eficientemente los recursos. En efecto, la teoría neoclásica considera que el Estado debe mantener un papel mínimo en el desarrollo económico. Es decir, debe limitarse a establecer el marco institucional que permita a los mercados asignar eficientemente los recursos. Entre las funciones del Estado que promueve esta perspectiva se encuentra la obligación de garantizar los derechos de propiedad, el orden y la legalidad, la provisión de bienes públicos, evitar las distorsiones en los precios relativos del sistema económico, mantener la estabilidad macroeconómica, una baja tasa de inflación, evitar el déficit fiscal, velar por un tipo de cambio estable y realista, promover la apertura comercial, entre otras.

Estas medidas fueron agrupadas bajo el nombre de «enfoque favorable al mercado» (*market-friendly policies*, en inglés) del *World Development Report* 1991 del Banco Mundial (Aoki y otros 2000 [1997]: 5). En el informe del Banco Mundial (1991: 6), las políticas favorables al mercado se agrupan bajo cuatro rubros que se interrelacionan: desarrollo humano (inversión en educación y capital humano), estabilidad en la economía doméstica (eficiencia microeconómica en la fijación de los precios relativos), balance en la economía internacional, y estabilidad macroeconómica (manejo de la inflación). Para algunos autores, los tigres eran considerados economías que habían llevado a cabo estas cuidadosas políticas, cuyo resultado natural era el éxito en el crecimiento (Sarel 1996: 13). Entre estos autores se encuentran: Balassa (1991), Krueger (1985; 1990), Thomas y Wang (1993), Chenery (1988).

Sin embargo, en la experiencia asiática no solo llama la atención el sorprendente crecimiento de las exportaciones, sino también la composición de las mismas. Mientras que en América Latina la estrategia de desarrollo orientado al exterior implicaba la promoción de las exportaciones de bienes primarios o materias primas, en las economías del sudeste asiático se exportan bienes de industrias caracterizadas por la generación de un elevado valor agregado. Un análisis más profundo del proceso histórico de desarrollo de estas economías, llevó a muchos autores a la conclusión de que

estas industrias no se desarrollaron por los incentivos privados del libre mercado, por el contrario, fueron agresivamente promovidas por el Estado y llevadas a cabo por el sector público y privado en conjunto.

Esta visión es teóricamente respaldada por la escuela desarrollista que establece que el Estado debe tener un rol activo en el proceso de desarrollo de la economía. Desde esta perspectiva, los Estados de los tigres asiáticos no solo mantuvieron la estabilidad macroeconómica, sino que además diseñaron políticas de intervención en industrias seleccionadas, que llevaron a una transformación de la estructura productiva de sus economías, la cual tuvo como resultado un acelerado crecimiento dirigido principalmente por la expansión de las exportaciones de bienes con alto valor agregado. Entre los autores que respaldan el enfoque desarrollista se encuentran Amsden (1989; 1991), Johnson (1982), Wade (1990), Kihwan y Leipziger (1992), Pack y Page (1993).

Un poco de historia

Japón fue el primer país asiático en industrializarse y formar parte del primer mundo. Según el economista Ugo Pipitone, el caso japonés es un ejemplo de que el proceso de desarrollo del capitalismo puede ser emprendido como un proyecto de Estado (Pipitone 1994: 154). El autor señala:

> No se trataba solo de estimular actividades productivas de varios tipos sino además de construir un aparato burocrático eficiente y de convertir el centralismo del nuevo Estado en un polo visible para el resto de la sociedad, un punto de referencia capaz de orientar nuevas decisiones y nuevos comportamientos sociales. El capitalismo japonés no necesita tanto de un espíritu de independencia individual para avanzar en sus primeras etapas, sino todo lo contrario: la adecuación disciplinada y organizada a un proyecto estatal (Pipitone 1994: 154-155).

La expansión territorial era fundamental para el Japón pues se trataba de un país de limitada extensión geográfica y con elevada densidad poblacional. La geografía interna planteaba dificultades para el desarrollo de la agricultura y el país contaba con escasos recursos naturales (Pipitone 1994: 144-146). Acompañando el despegue económico, los éxitos militares japoneses contribuyeron a la salida del atraso histórico en el que se encontraba Japón a fines del siglo XIX. En 1894 y 1895 Japón derrotó a China en la Primera Guerra Sino-japonesa librada por los territorios de Corea y como resultado se anexaron las islas de Taiwán (Formosa) y las Islas Pescadores. En 1905, Japón derrotó a Rusia y adquirió el control sobre los territorios del sur de Manchuria en China. En 1910, los japoneses invadieron Corea.

Sobre el desarrollo de la economía japonesa*

La debilidad de la moderna teoría de las ventajas comparativas fue demostrada por el desarrollo industrial japonés. La literatura crítica de la teoría neoclásica del comercio internacional ha hecho célebre un texto del discurso del Viceministro de Comercio Internacional e Industrias del Japón, pronunciado en 1970. Refiriéndose a la década de 1950, el señor Ojimi dijo:

> «Después de la guerra, las primeras exportaciones del Japón consistieron en productos tales como juguetes u otras mercancías heterogéneas y productos textiles de baja calidad. ¿Debía el Japón haber confiado su futuro, de acuerdo a la teoría de las ventajas comparativas, a dichas industrias caracterizadas por el uso intensivo del trabajo? [...] Si la economía japonesa hubiera adoptado la simple doctrina del libre comercio y hubiera elegido especializarse en esta clase de industrias, ella habría sido casi permanentemente incapaz de salir del patrón asiático de estancamiento y pobreza. […] El Ministerio de Comercio Internacional e Industrias decidió establecer en Japón industrias que requieren empleo intensivo de capital y tecnología, industrias que, en consideración de los costos comparativos, serían las más inapropiadas para el Japón, industrias tales como la refinación de petróleo, la petroquímica, de maquinaria y equipo, electrónica, etc. […] Desde un punto de vista de corto plazo, estático, el estímulo de estas industrias parecería entrar en conflicto con la racionalidad económica. Sin embargo, desde una perspectiva de largo plazo, estas son precisamente las industrias donde la elasticidad-ingreso de la demanda es alta, el progreso tecnológico es rápido, y la productividad del trabajo crece de manera acelerada (Véase OECD "The International Policy of Japan", París, 1972)» .

*Tomado de Jiménez (1986: 98-99).

Para Pipitone, el colonialismo japonés puede explicarse por tres motivos. Por un lado, Japón veía su soberanía amenazada por el expansionismo económico y militar de otras potencias occidentales. Por otro lado, socialmente, el militarismo representaba el intento de restablecer la unidad interna en torno a un grupo social prestigioso. Finalmente, el desarrollo económico japonés requería grandes fondos fiscales que se constituían de los elevados impuestos cobrados a los japoneses, por lo tanto, se requería nuevos mercados que fuesen «políticamente confiables» para extender la demanda por los bienes producidos, dada la debilidad del mercado interno (Pipitone 1994: 180).

La colonización japonesa fue determinante sobre los territorios de Taiwán y Corea y sentó las bases para la industrialización en estas regiones. Como se mencionó, Taiwán fue ocupada por los japoneses en 1895 y Corea en 1910. A diferencia de otros colonialismos, Japón no formó enclaves primario-exportadores en sus territorios. Por el contrario, Japón integró los territorios colonizados a su «lógica de acumulación» (Schuldt 2005: 139). La estrategia japonesa consistía en llevar a cabo proyectos de infraestructura en los territorios colonizados, modernizar el agro, desarrollar la industria manufacturera en las zonas ricas en recursos naturales y fuerza laboral. Asimismo, las iniciativas de ganancia privada se llevaban a cabo a través de empresas conjuntas del gobierno y los grupos oligopólicos privados.

La colonización coreana estuvo orientada inicialmente al abastecimiento de alimentos básicos, en especial arroz, bajo un sistema de planificación a largo plazo. Para ello se introdujo la institución de la propiedad privada de la tierra. Posteriormente, a partir de 1920, las inversiones japonesas en la industria coreana se enfocaron en productos como algodón y sedas. Finalmente, desde 1929 hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial, la industria coreana era agresivamente promovida desde el Estado y se concentraba en manos de japoneses. La industria pesada (química y acero) se instaló en los territorios actualmente conocidos como Corea del Norte, mientras que la industria ligera (textiles y alimentos) se ubicó en la actual Corea del Sur. Por su parte, la colonización de Taiwán se concentró en el desarrollo agrícola.

Con la ocupación estadounidense en Japón luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial en 1945, se realizaron modificaciones en las colonias de Corea y Taiwán. Las tropas de la Unión Soviética ocuparon la región norte del territorio coreano, mientras que el territorio sur fue ocupado por los estadounidenses. Por temor a la expansión comunista de la Unión Soviética, sobre todo el territorio de Corea, Estados Unidos apoyó a los grupos separatistas del sur. En 1948 se produjo la separación del territorio coreano y se constituyó la República de Corea en el sur y la República Democrática Popular de Corea en el norte.

Debido a la ubicación estratégica en el territorio oriental de Corea del Sur y de Taiwán, Estados Unidos mostró un gran interés por contribuir al desarrollo de estas regiones, de modo que constituyeran ejemplos del progreso capitalista frente a la amenaza que representaba la expansión del comunismo en oriente. Bajo la protección y el financiamiento estadounidense, en Taiwán y Corea del Sur se llevo a cabo una reforma agraria que eliminó los latifundios y se enfatizó el rol estatal en la modernización agraria. La reforma agraria contribuyó a mejorar la distribución de ingresos en las colonias y aumentó la productividad de las iniciativas privadas. La fuerza laboral empezó a desplazarse del campo hacia la ciudad para trabajar en la industria manufacturera.

En 1951 se firmó el tratado de San Francisco entre Estados Unidos y Japón, el cual sellaba la paz entre ambos países y establecía que Japón abandonaría sus territorios de Corea, Taiwán, Hong Kong, Singapur, entre otros. Hong Kong, otro de los tigres asiáticos, pertenecía al territorio chino; sin embargo, al finalizar la Guerra del Opio en 1841 fue ocupada por los ingleses. Por su parte, el territorio de la actual República de Singapur, fue colonizado por los ingleses en 1819. Durante la Segunda Guerra Mundial, Hong Kong y Singapur fueron invadidos por los japoneses al igual que otras islas y territorios cercanos. En 1952, el tratado de San Francisco entró en vigencia y Japón abandonó los territorios invadidos durante la Segunda Guerra Mundial.

En el caso de Corea y Taiwán, la colonización japonesa contribuyó a la formación de una burocracia efectiva y un Estado fuerte y autoritario que impulsó el desarrollo de estas regiones una vez terminada la ocupación nipona. Asimismo, puesto que los grupos de poder en las colonias estaban conformados mayormente por ciudadanos japoneses, al terminar la colonización, no existían grupos de poder locales fuertes que ejercieran influencia sobre las autoridades. Esto, sumado a la falta de libertades políticas y derechos civiles, crearon cierta autonomía relativa del Estado para llevar a cabo programas desarrollistas.

Durante los primeros años de la posguerra, Corea del Sur y Taiwán recibieron flujos de capital de Estados Unidos que se invirtieron en la primera etapa de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. En la década de 1970, en Corea del Sur se inició el proceso de ISI en la industria pesada. El Estado controlaba el financiamiento de la economía, y creó una estructura de inversión sesgada al desarrollo de la industria manufacturera. La ISI fue parte de una estrategia de industrialización orientada a las exportaciones. Las industrias seleccionadas se caracterizaban por contar con acelerado progreso técnico, productos con elasticidad ingreso de la demanda elevada y por contribuir al incremento sustancial de la productividad del trabajo.

Las causas del éxito

El crecimiento de los tigres asiáticos estuvo acompañado de impresionantes tasas de crecimiento de la inversión y de las exportaciones de estos países. De acuerdo con la teoría neoclásica, el crecimiento experimentado en estas economías era un resultado de la combinación de elevadas tasas de inversión (acumulación del capital), el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y la apertura comercial internacional (que permite una rápida adopción del progreso tecnológico). En este sentido, se argumenta que la inversión y las exportaciones eran los motores que impulsaron el crecimiento en el sudeste asiático.

Este argumento es debatible. Carroll y Weil (1994) encontraron que existe una relación causal del producto al ahorro, pero no una relación causal del ahorro al producto. Es decir, resulta razonable pensar que al incrementarse los ingresos en la economía, el nivel de ahorro (usualmente entendido como una proporción dada del nivel de ingreso) aumentará. Sarel (1996: 18-19) plantea además que las tasas de inversión y las exportaciones de los tigres en 1960 (antes de que se produjera el acelerado crecimiento) no eran elevadas en comparación con las tasas de inversión y las exportaciones de otros países con niveles similares de ingreso. Sarel (1996) concluye que las elevadas tasas de inversión y la apertura económica no pueden ser consideradas motores que ocasionaron el crecimiento económico de los tigres asiáticos, sino que son aspectos que fueron evolucionando en la medida que se llevaba a cabo el despegue económico de Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán.

Por otro lado, se considera que la intervención del Estado podría haber influido en el desarrollo económico de estas cuatro economías. Como se mencionó anteriormente, los economistas neoclásicos no concuerdan con esta afirmación. Inicialmente, estos economistas aseguraron que el crecimiento se produjo como un resultado natural de la interacción del libre mercado. Posteriormente, cuando se hizo evidente que los Estados habían intervenido en la economía, los economistas neoclásicos señalaron que estas intervenciones no habían afectado el crecimiento de las economías asiáticas, pues no habían interferido con el funcionamiento del libre mercado. Los motivos alegados para explicar cómo había ocurrido que la intervención del Estado no dañara el crecimiento eran tres: tal vez el Estado no intervino mucho, o las intervenciones tuvieron un menor grado que en otros países o, finalmente, la intervención no tuvo efectos sobre la economía (Chu 1997: 4).

El crecimiento de los tigres asiáticos estuvo muy relacionado con el incremento de sus exportaciones, por ello, los tigres fueron considerados ejemplos de la importancia de la apertura comercial y de las estrategias de desarrollo orientadas al exterior. Sin embargo, la estrategia de expansión de las exportaciones en el sudeste asiático estaba muy relacionada con políticas industriales selectivas (Chu 1997: 6). La realización de políticas de sustitución de importaciones y de industrialización orientada por las exportaciones, en Taiwán y Corea del Sur, es documentada por Wade (1990) y Amsden (1989), respectivamente. Por su parte, Ha-Joon Chang, luego de analizar la experiencia coreana, señala que una estrategia de desarrollo es un conjunto complejo de políticas interrelacionadas y no solo implica el régimen comercial adoptado. El debate entre estrategias de desarrollo hacia afuera y estrategias de desarrollo hacia adentro es excesivamente reduccionista al analizar las estrategias de desarrollo (Chang 1993: 153).

Política económica en Corea del Sur

Ha-Joon Chang (1993) realiza un resumen de las políticas llevadas a cabo en Corea del Sur con base en la literatura desarrollada al respecto y en documentos de política (los *Five Year Plan* y los *White Paper on Economy*) producidos anualmente por la Economic Planing Board, entidad gubernamental coreana que reúne a las autoridades de planeamiento y de presupuesto. Los temas que resalta el autor son:

- El objetivo central de la intervención estatal era lograr una economía independiente. La independencia consistía en contar con sus propias fuentes de financiamiento para la inversión (que era considerada el motor del crecimiento), lo cual se logró a través de un sistema bancario controlado por el Estado y la represión del consumo de la población (altos impuestos indirectos, impuestos sobre bienes de lujo, prohibición de los créditos de consumo).
- Las inversiones estaban dirigidas a modernizar la estructura industrial de la economía (*upgrading the industrial structure*), pero el incremento de la tasa de inversión no era suficiente. Por ello, el Estado promovió a sectores con alto potencial de crecimiento de la productividad. Estos sectores debían ser identificados por el Estado y serían promovidos mediante financiamiento, apoyo técnico y administrativo. La política macroeconómica fue subordinada a la política industrial.
- Las estrategias de promoción de los sectores prioritarios enfatizan las economías de escala como fuente del incremento de la productividad. Por lo tanto, el Estado promovió una estructura de mercado concentrada en pocas firmas de gran extensión que pudieran aprovechar las economías de escala, y las obligaron a exportar cuanto antes. Asimismo, el Estado consideraba que la competencia excesiva puede ocasionar desperdicio de inversiones al interior de la industria, por lo cual favorecía las fusiones entre firmas y las medidas que limitaban la competencia (barreras a la entrada, regulación sobre la expansión de la capacidad). Sin embargo, los sectores prioritarios que gozaban de esta protección eran monitoreados mensualmente en base a indicadores de desempeño de sus exportaciones.
- La asimilación de la tecnología desarrollada en países avanzados era considerada crucial en el proceso de industrialización, por ello la inversión extranjera directa era rígidamente controlada por el Estado (enfrentaba restricciones en los sectores prioritarios, estaba prohibida la propiedad mayoritaria de accionistas extranjeros, entre otras restricciones).
- Asimismo, desde 1986 la política industrial enfatizó la racionalización en los programas de promoción de sectores prioritarios por períodos de duración limitada (de dos a tres años). Los programas de racionalización eran diseñados específicamente para satisfacer las necesidades de los distintos tipos de industria. Por ejemplo, las industrias que requerían de altos costos hundidos recibieron subsidios a la inversión y a I&D, y protección mediante barreras a la entrada. Las industrias que ya habían desarrollado sus capacidades tecnológicas recibieron apoyo para modernizar su *stock* de capital, entre otras medidas (Chang 1993: 144).

Dani Rodrik (1996) distingue entre políticas de intervención macroeconómicas y microeconómicas. Rodrik concluye que Taiwán y Corea siguieron las recomendaciones comunes de la ortodoxia en cuanto a la macroeconomía (mantenimiento del marco institucional para el desarrollo de la inversión); sin embargo, en el plano microeconómico las intervenciones fueron menos conservadoras. La economista Wan-Wen Chu (1997) sostiene que son las intervenciones microeconómicas del Estado las que han resultado relevantes para el crecimiento de los tigres asiáticos y no el cumplimiento de las políticas macroeconómicas recomendadas por la ortodoxia, pues estas políticas también fueron llevadas a cabo en América Latina; no obstante, esta región no experimentó el significativo crecimiento de las economías del sudeste asiático (Chu 1997: 8-9).

De este modo, muchos autores sostienen que el desarrollo en el este asiático fue impulsado por intervenciones estatales. Alice Amsden (1989; 1991) señala que la industrialización experimentada por las economías del este asiático se diferencian de los procesos de industrialización de occidente (la primera y segunda revolución industrial), pues no fueron originados por el descubrimiento de un nuevo recurso, una innovación o el desarrollo de nueva tecnología. La industrialización del este asiático, industrialización tardía (*late-industrialization*, en inglés) depende exclusivamente del aprendizaje y de la adopción de la tecnología desarrollada anteriormente por otros países (Amsden 1991: 285).

En este proceso de industrialización tardía, las economías que recién se están industrializando no pueden competir con los países industrializados basándose exclusivamente en las ventajas comparativas estáticas que propugna la teoría neoclásica. Los bajos salarios en los países en desarrollo no son suficientes para compensar las desventajas en productividad que los países en vías en desarrollo enfrentan cuando compiten con economías más avanzadas. Por lo tanto, el Estado tiene que intervenir empleando una variada gama de subsidios y medidas que protejan a las industrias nacientes.

Amsden (1989; 1991; 1992) sostiene que las economías del este asiático tuvieron éxito porque lograron alterar los precios relativos (*getting the prices wrong*) mediante subsidios a las industrias que el Estado selecciona y decide promover. Sin embargo, la autora resalta la importancia de la disciplina que los países del este asiático han logrado imponer al sector privado. «En el este asiático, empezando por Japón, ha habido una gran tendencia a otorgar subsidios de acuerdo al principio de reciprocidad, en recompensa a estándares de desempeño específicos con respecto a la producción, las exportaciones y, eventualmente, I&D» (Amsden 1991: 284).

En suma, para Amsden, el éxito de los tigres contiene tres elementos. El primer elemento es la distorsión de precios por parte del Estado a favor de ciertas industrias seleccionadas. El segundo elemento es el control y la disciplina de las industrias subsidiadas de acuerdo con estándares de calidad, donde las exportaciones son un buen medio para ejercer dicho control. Finalmente, un Estado fuerte, que modifica el

proceso de desarrollo económico pero que a la vez es transformado por este proceso, comprometiéndose cada vez más.

Por su parte, Robert Wade (1990), quien estudió el caso de Taiwán, sostiene que las políticas estatales y las actividades del sector privado estuvieron conectadas sinérgicamente. No se trata solo de la acción de los incentivos privados en el libre mercado o de la planificación e intervención del Estado. En los términos de Wade (1990), los Estados en el sudeste asiático lograron gobernar el mercado, es decir, los Estados lideraron la decisión de los productos y las tecnologías sobre las que se basaría la economía de sus regiones, anticipándose al mercado. Al igual que Amsden, Wade (1990) enfatiza la capacidad del Estado en Taiwán para llevar a cabo arreglos políticos e institucionales para la interacción del sector público y privado.

Desde esta perspectiva, el «milagro asiático» pudo llevarse a cabo gracias al trabajo conjunto del sector público y el sector privado. Los Estados de las regiones exitosas del sudeste asiático lograron disciplinar al sector privado a través de la imposición de estándares de calidad y de desempeño. Es decir, los subsidios y la protección de las industrias seleccionadas estaban sujetos a la evolución de las industrias y a su desempeño económico. Para que esta política industrial dirigida desde el Estado fuera exitosa, era necesario que los Estados fuesen fuertes.

Desde un punto de vista histórico, las raíces de la fortaleza de la burocracia y la autonomía del Estado en el caso de Corea del Sur y Taiwán pueden encontrarse en la colonización japonesa. Sin embargo, Ha-Joon Chang señala, para el caso coreano, que el Estado no siempre fue fuerte. Para Chang, el Estado que participó decisivamente en la industrialización coreana fue un resultado de las acciones conscientes del régimen militar del general Park Chung Hee. «El fuerte Estado coreano fue […] un resultado de movimientos políticos calculados e innovaciones institucionales como de condiciones históricas y cultura» (Chang 1993: 151).

Así, Chang resalta la voluntad política como un factor decisivo en el éxito del proceso de industrialización. El régimen militar en Corea del Sur movilizaba a la nación bajo la ideología del «renacimiento de la nación» y mediante la construcción de una economía independiente. Según Chang, el Estado no estaba libre de cometer actos de corrupción. El grupo de los *chaebol*, las firmas o conglomerados, eran favorecidos con la concesión de subsidios y medidas proteccionistas; sin embargo, la preocupación por la eficiencia estaba por encima. Si el Estado constataba que las firmas favorecidas no eran eficientes, entonces estas podían ser cerradas o vendidas a otras empresas que hubieran demostrado mayor eficiencia.

Por otro lado, se ha señalado que las doctrinas morales y religiones de la región han contribuido culturalmente ha uniformizar a la sociedad bajo el mando de un Estado fuerte y autoritario y, por lo tanto, con cierta autonomía para emprender las políticas de industrialización incluso sacrificando el consumo de la generación presente. Sin embargo, no existe consenso en torno a este tema (Krugman 1999).

Sostenibilidad del crecimiento en el sudeste asiático

La contabilidad del crecimiento basada en la función de producción neoclásica establece que el producto puede incrementarse por el crecimiento de los factores de producción. Sin embargo, es sabido, desde el desarrollo del modelo de Solow (1956) que el crecimiento de los factores no explica por completo el crecimiento del producto: existe un residuo. Este residuo es considerado la productividad total de factores (PTF), es decir, la eficiencia en el uso conjunto de los factores dada la tecnología. Incluso el incremento de la PTF contribuía a explicar el crecimiento del producto en mayor medida en relación al crecimiento de los factores capital y trabajo para países como Estados Unidos.

Al analizar el crecimiento del sudeste asiático, algunos autores, —entre ellos Alwyn Young (1992; 1995), Kim y Lau (1994a; 1994b)— llegaron a la conclusión de que, en esta región, a diferencia de lo que ocurría en occidente, el incremento en el producto era mejor explicado por el incremento en los factores de producción. El crecimiento de la PTF de estas economías no era sorprendente: en el período comprendido entre 1966 y 1990, Taiwán presentaba una tasa de crecimiento de la PTF promedio anual de 2.6%, la más elevada del grupo, mientras que la PTF de Singapur era apenas de 0.2%; sin embargo, las tasas de crecimiento del capital y del empleo eran elevadas (véase cuadro 7.2).

Cuadro 7.2
Tasa de crecimiento promedio anual (1966-1990)
(porcentaje)

	PBI	Capital	Trabajo	TFP
Corea del Sur**	10.3	13.7	6.4	1.7
Hong Kong*	7.3	8.0	2.6	2.3
Singapur	8.7	11.5	5.7	0.2
Taiwán**	9.4	12.3	4.9	2.6

Fuente: Young 1995: 657-661.
* Los datos de Hong Kong son del período 1966-1991.
** PBI sin incluir el sector agricultura.

Paul Krugman (1994) resumió esta observación utilizando una comparación entre los tigres asiáticos y la Unión Soviética. Krugman señala que en 1950 la economía soviética experimentaba elevadas tasas de crecimiento explicadas por el incremento en los factores de producción: movilización de trabajadores del campo a las fábricas, incremento en los niveles de educación y sobre todo inversión masiva en capital físico. Este tipo de crecimiento no podía sostenerse en el largo plazo porque eventualmente no habría más trabajadores que movilizar y la elevada tasa de inversión no podía sostenerse indefinidamente.

Para Krugman, el problema principal en el crecimiento dirigido por la acumulación de factores se encuentra en los rendimientos decrecientes. A medida que aumenta el *stock* de capital en la economía (mediante la inversión), el producto total aumentaría cada vez en menor proporción. Por lo tanto, para mantener las elevadas tasas de crecimiento de la economía, se necesitaría tasas de inversión crecientes. Naturalmente, esto no podría mantenerse en el largo plazo, por lo que, al igual que ocurrió con la Unión Soviética, podría esperarse que los tigres asiáticos experimentarían una desaceleración del crecimiento en el futuro (Krugman 1999: 67). Un elemento resaltado por Krugman es la desconfianza en la intervención del Estado que resulta del bajo incremento en la productividad de estas economías. En la Unión Soviética el Estado controlaba y asignaba los recursos y planificaba la inversión. El bajo desempeño en productividad indicaba entonces que el Estado no era capaz de asignar eficientemente los recursos para que estos contribuyeran a mejorar la productividad de la economía (Krugman 1999: 67-68).

Lau y Park (2003) consideran que el bajo crecimiento de la PTF se debe a la limitada inversión en capital intangible (incluyendo inversión en investigación y desarrollo, I&D). Sin embargo, en los últimos años la inversión en capital intangible se ha vuelto más rentable y por lo tanto ha aumentado. Los autores ampliaron la muestra usada por Kim y Lau (1994a; 1994b) y encontraron que, a partir de 1980, el crecimiento de la PTF es mayor y se debe principalmente al incremento de las inversiones en I&D. De este modo, los autores concluyen que los tigres asiáticos aún pueden crecer sostenidamente si basan la expansión de sus economías en la acumulación de capital intangible y capital humano. A diferencia de la visión de Krugman sobre los rendimientos decrecientes, Lau y Park sostienen que, dada la complementariedad entre el capital físico, el capital intangible y el capital humano, el efecto nocivo de los rendimientos decrecientes del capital físico puede ser contrarrestado.

Por otro lado, Iwata y otros (2002) realizan una estimación no paramétrica del crecimiento de la PTF. La estimación no paramétrica permite resolver algunas deficiencias de la metodología de estimación de la PTF que se basa en la contabilidad del crecimiento que se obtiene utilizando una función de producción agregada. A diferencia del enfoque convencional empleado para calcular el crecimiento de la PTF, el enfoque no paramétrico no requiere los supuestos rígidos de competencia perfecta en los mercados de factores ni de la forma funcional de la función de producción agregada.

Los autores concluyen que Hong Kong, Corea, Singapur y Taiwán tuvieron un crecimiento de la PTF de aproximadamente 3.7% durante el período 1960-1995, lo cual representa cerca de la mitad del crecimiento del producto de cada economía durante ese período. Asimismo, Iwata y otros (2002: 14) hallaron que el capital contribuye en 27% del crecimiento del producto en estos países. Por lo tanto, los autores concluyen que el crecimiento de los tigres asiáticos no solo se debió a la acumulación

de factores de producción, sino que también estuvo conducida por el crecimiento de la productividad y la asimilación de la tecnología del exterior.

China e India: Promoción de exportaciones y demanda interna

China e India, los países más poblados del mundo, han experimentado un acelerado crecimiento desde los años ochenta. Según los datos del *Penn World Tables Version 6.3*, China creció en promedio a una tasa de 9% anual desde 1970 hasta 2007, mientras que India ha crecido, desde 1980 hasta 2007, a una tasa de 5.7% promedio anual. En términos per cápita, de 1980 a 2007, la tasa de crecimiento promedio anual del PBI por habitante fue de 8.6% y 3.7% para China e India, respectivamente (véase cuadro 7.3). China e India tienen características similares: son los países más poblados del mundo, son países en desarrollo con bajos niveles de PBI per cápita, han crecido a elevadas tasas en la últimas décadas, pero sobre todo tienen en común el hecho de que las fuentes de su crecimiento no han podido ser explicadas satisfactoriamente en términos del análisis económico ortodoxo (Singh 2007: 4).

Cuadro 7.3
China e India: Tasa de crecimiento promedio anual
(porcentaje)

China			India		
Período	**PBI real**	**PBI real per cápita**	**Periodo**	**PBI real**	**PBI real per cápita**
1953-1959	6.55	4.58	1951-1959	3.42	1.53
1960-1969	2.75	0.65	1960-1969	5.25	3.01
1970-1979	6.99	4.92	1970-1979	3.38	1.18
1980-1989	8.96	7.33	1980-1989	5.53	3.41
1990-1999	9.52	8.34	1990-1999	5.20	3.30
2000-2007	11.20	10.54	2000-2007	6.45	4.66
1953-2007	7.59	5.98	1951-2007	4.84	2.81
1960-2007	7.75	6.18	1960-2007	5.11	3.05
1970-2007	9.06	7.63	1970-2007	5.07	3.06
1980-2007	9.80	8.61	1980-2007	5.67	3.73
1990-2007	10.26	9.31	1990-2007	5.75	3.90
Reformas:			Reformas:		
1953-1978	5.08	3.01	1984-2007	5.84	3.92
1978-2007	9.95	8.73	1992-2007	6.13	4.29

Fuente: Heston y otros (2009). Elaboración propia.

China

Hasta antes de 1978, China era una economía cerrada que seguía una política socialista basada en el control centralizado de los recursos por parte del Estado. Sin embargo, a partir de 1978 se llevaron a cabo una serie de reformas progresivas y graduales que permitieron la formación de empresas privadas bajo la supervisión del Estado y la apertura de los mercados chinos. Desde entonces, China ha experimentado elevadas tasas de crecimiento: una tasa promedio anual cercana al 10% entre 1978 y 2007 (véase cuadro 7.3).

La economía tradicional china

China es el país más poblado del mundo y se encuentra entre los cuatro países con mayor extensión territorial (*The CIA World Factbook*[3]). La civilización china es una de las civilizaciones más antiguas. Hasta 1911, la sociedad china tradicional era rural, el 90% de la población vivía en el campo y trabajaba en agricultura. El sistema de agricultura tradicional era sumamente intensivo en mano de obra. Si bien la productividad de la tierra en las actividades agrícolas era elevada, principalmente debido al uso de fertilizantes orgánicos, la productividad del trabajo, por el contrario, era baja (Naugthon 2007: 34-35). Asimismo, la actividad económica se encontraba fragmentada en firmas familiares de pequeña escala con reducido capital físico (Naugthon 2007: 38). No obstante, este sistema tradicional logró abastecer por varios siglos a una creciente población.

A finales del siglo XVIII, el sistema entró en crisis. El incremento de la población estaba fuera de control y las autoridades de la dinastía Qing ya no se encontraban en condiciones de brindar reservas de alimentos y otros bienes públicos. La población se hallaba expuesta a hambrunas producidas por cambios climáticos. La mayoría de familias se encontraban en situación de pobreza, pues la productividad del trabajo en la agricultura era cada vez menor. De este modo, el sistema tradicional chino colapsaba mientras que en Occidente los países europeos entraban en un período de crecimiento económico y poblacional.

En sus relaciones comerciales con Occidente, China exportaba seda, té y porcelana. China era exportador neto, es decir, sus exportaciones superaban sus importaciones y por lo tanto, recibía como pago plata importada. Los ingleses no estaban contentos con los flujos de plata que llegaban a China y deseaban corregir el desbalance comercial importando a China una mercancía que atrajera a los consumidores chinos: opio. Los ingleses transportaban el opio de la India hacia China a través de Hong Kong. En 1830, China había pasado a ser importador neto, lo cual agravó los problemas económicos internos que enfrentaba el imperio chino y generó además problemas sociales. Los intentos del gobierno chino de prohibir la importación de opio terminaron

[3] Disponible en línea: < https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>.

en la Guerra del Opio entre Gran Bretaña y China. El conflicto llegó a su fin con la derrota china y la firma del tratado de Nanking en 1842, en él se estableció que China cedía el territorio de Hong Kong a los ingleses y dejaba en control de los ingleses cinco ciudades-puerto (conocidas en inglés como *treaty ports*) para que fueran abiertas al comercio internacional.

Además de los conflictos externos, el gobierno chino enfrentó rebeliones internas en 1860 y 1890. En 1895, se produjo la Primera Guerra Sino-Japonesa que culminó con la firma del tratado de Shimonoseki, el cual sellaba la victoria japonesa, permitía la ocupación de Taiwán por los japoneses y obligaba a China a permitir el ingreso de la inversión extranjera. Posteriormente el gobierno chino fue forzado por una coalición de seis países europeos, Estados Unidos y Japón a firmar el Protocolo Boxer, que establecía que la recaudación de las tarifas e impuestos era cedida al control extranjero como garantía del pago de indemnizaciones por las guerras perdidas (Naugthon 2007: 40-41).

En 1911 se inició la rebelión popular que derrocaría al último emperador de la dinastía Quing. Liderados por el Kuomintang, partido político nacionalista, los rebeldes lograron que el emperador abdicara y el poder fue asumido por el jefe militar Yuan Shikai en 1912. A partir de entonces, China entró en una fase de cambio político y económico. Se inició un proceso de desarrollo industrial moderno y se instalaron medios de comunicación y de transporte modernos que abrieron nuevas posibilidades para la operación de otros sectores productivos. En el plano político, el gobierno del presidente Shikai se volvió cada vez más autoritario y, en 1913, expulsó al Kuomintang del parlamento y del gobierno. El líder del partido nacionalista, Sun Yat-sen, dirigió al partido a Cantón donde fundó una academia militar. Su sucesor, Chiang Kai-shek, lideró el ejército nacionalista que unificó la nación y estableció la República China en Nankín en 1927, convirtiéndose en presidente de la República.

Según Barry Naughton (2007: 43), el gobierno del partido nacionalista inició la construcción del marco institucional para el desarrollo. Entre los años 1912 y 1936, la producción industrial creció a una tasa aproximada de 8% a 9% (Chang 1969). Las primeras industrias operaron en las ciudades-puerto cedidas al control extranjero (*treaty ports*). Se trataba de enclaves de industrias de bienes de consumo de bajo valor agregado. Esta iniciativa fue seguida posteriormente por empresas chinas. La principal industria del país era la industria textil, seguida por la industria de alimentos (incluido el tabaco) (Naughton 2007: 44). Según Naughton, las habilidades y el conocimiento de las empresas extranjeras se difundieron rápidamente entre los empresarios chinos.

El proceso de industrialización en el norte de China, en la zona de Manchuria fue distinto a la industrialización de los *treaty ports*. Manchuria fue invadida por los japoneses luego de que Japón venciera a Rusia en la guerra de 1905. La industrialización en Manchuria siguió objetivos económicos y estratégicos fijados por el gobierno japonés.

Principalmente, se establecieron industrias extractivas de materias primas como carbón y hierro para satisfacer la demanda japonesa. Los japoneses desarrollaron una gran fábrica de acero en Anshan y desarrollaron la industria de ferrocarriles. Los bienes de capital empleados para la operación de la industria en Manchuria se importaban de Japón y no se llevaron a cabo eslabonamientos entre la industria pesada de Manchuria y la industria liviana en el resto del territorio chino.

En 1937, Japón, que se hallaba en control de Manchuria, continuó su invasión por los territorios chinos, iniciando la Segunda Guerra Sino-Japonesa que culminó en 1945 con el desalojo de las tropas japonesas al concluir la Segunda Guerra Mundial. La guerra con Japón sentó las bases para la guerra civil en China, iniciada en 1947, entre el partido nacionalista y el partido comunista. Como resultado de esta guerra, en 1949, el Kuomintang fue derrotado y se retiró a Taiwán. De este modo, el territorio chino se dividió en la República Popular China (en la China continental) gobernada por el partido comunista al mando de Mao Tse-Tung y la República China (en Taiwán) bajo el control del Kuomintang.

La República Popular China había quedado muy empobrecida como consecuencia de la guerra con Japón y la guerra civil. Sin embargo, las experiencias económicas adversas posiblemente contribuyeron a la adopción pasiva de las instituciones socialistas instauradas con el régimen comunista, incluidas las prácticas dictatoriales y represivas. El Partido Comunista Chino tomó control del sector industrial desarrollado en Manchuria por los japoneses. Según Naughton (2007: 51), el gobierno nacionalista anterior a la guerra civil había sentado los precedentes para la constitución de un aparato de planeamiento centralizado que posteriormente fue aprovechado por el gobierno comunista.

Así se inicia una fase en la historia china caracterizada por una dictadura comunista y un sistema económico de planificación centralizada sin apertura comercial. Esta fase se extendería hasta 1978, cuando el presidente Deng Xiaoping inició las reformas de apertura progresiva. Según Naugthon (2007: 79), el gobierno comunista fue un obstáculo en el proceso de desarrollo chino. La política económica de industrialización buscaba impulsar la economía; sin embargo, existían problemas fundamentales que no pudieron ser resueltos por la política económica. Estos problemas eran la incapacidad de la agricultura de generar los alimentos necesarios y la débil capacidad del sistema económico de generar empleo productivo para la abundante fuerza laboral.

Estos problemas fueron la fuente del descontento popular con el sistema comunista. La estrategia de desarrollo comunista impulsaba la industria y la acumulación de capital, pero descuidaba el consumo interno y la expansión del sector de servicios. La creación de empleo era muy lenta, pues el sector industrial era intensivo en capital y el sector servicios era muy precario. Además, la estrategia de desarrollo llevada a cabo había profundizado las diferencias entre las áreas urbanas y rurales. Sin embargo, los

servicios públicos y la inversión en capital humano fueron un aspecto positivo del régimen comunista. Las debilidades económicas del sistema comunista y el descontento social expresado en la Revolución Cultural eran señales que convencieron a los líderes chinos de la necesidad del cambio. En 1978 se iniciaron las reformas que buscaban cambiar la estrategia de desarrollo desde la centralización comunista hacia el mercado.

La reforma en China

El período de reformas en China se divide en dos subperiodos separados por la crisis política de Tiananmen: la primera fase (desde 1978 hasta 1992) y la segunda fase (desde 1993). En la primera fase, el énfasis se encontraba en la descentralización de los recursos y el poder desde los planificadores centrales hacia los actores locales. En la segunda fase, el mercado se había expandido lo suficiente, por lo cual el énfasis se situó en la formación de las instituciones para continuar con el desarrollo de la economía de mercado.

La primera fase de la reforma (realizada entre los años 1979 y 1992) se realizó una transición gradual de una economía centralizada hacia una economía de mercado. Naughton (2007) señala que, en términos generales, la primera fase estuvo compuesta de reformas coherentes que tuvieron considerable éxito.

Sin embargo, Naughton resalta que la primera fase estuvo caracterizada por un proceso cíclico de reformas. Es decir, mientras que en algunos años la reforma fue enérgica (1979, 1984, 1987-1988), en otros años las medidas eran más débiles (1981-1982, 1986, 1989). Además, las reformas se hallaban bajo el continuo escrutinio de las facciones políticas conservadoras que consideraban que la reforma no sería exitosa (véase recuadro).

Por otro lado, las medidas adoptadas por la reforma en algunos casos exacerbaron los desbalances macroeconómicos, por lo que las autoridades se veían obligadas a implementar medidas de austeridad. Si bien el carácter gradual de las reformas había buscado proteger a los ciudadanos (Rodrik 2003; Naughton 2007), la elevada inflación experimentada en la economía china trajo como consecuencia el descontento de la población. En 1988 y 1989, la crisis macroeconómica término de socavar la aceptación popular de las reformas y generó una seria crisis política y social que se manifestó en la marcha de los estudiantes en la plaza Tiananmen.

Esta crisis fue seguida por un período de políticas conservadoras hasta que en 1992, Deng Xiaoping dio un nuevo impulso a la reforma: «Deng reenfatizó la necesidad de una reforma económica acelerada y específicamente reafirmó un enfoque pragmático no ideológico a la experimentación. “El desarrollo es la única dura verdad”, Deng declaró, “.no importa si las políticas son etiquetadas como socialistas o capitalistas, mientras fomenten el desarrollo”» (Naughton 2007).

Características de la primera fase de la reforma

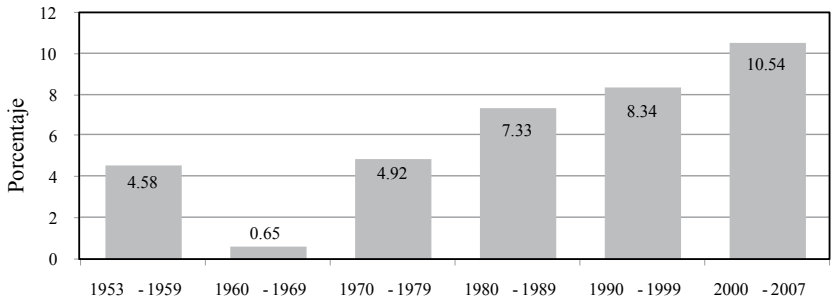
Naughton (2007: 91-97) distingue nueve elementos característicos de la primera fase de la reforma (desde 1978 hasta 1992):

- Un sistema dual: la coexistencia de dos mecanismos de coordinación (el plan estatal y el mercado en la asignación de bienes). Este sistema permitió la reducción gradual de la influencia del Estado sobre las decisiones del sector privado.
- Reducción progresiva de la importancia del plan estatal: a medida que la economía de mercado se desarrolla, el plan centralizado debe perder importancia progresivamente en el funcionamiento de la economía.
- Contratos particulares entre el Estado y el sector privado: cada empresa firmaba un contrato específico con el Estado acerca de los impuestos que pagaría (pues no existía un sistema impositivo regular), tomando en cuenta el desempeño de la empresa en un año base.
- Libertad de entrada: desde 1979 se relajó el control monopólico que el Estado tenía sobre el sector industrial y se permitió la entrada de nuevas firmas (sobre todo industrias rurales) incrementándose así la competencia.
- Régimen de precios de mercado: Desde el inicio de la década de 1980, una significativa proporción de transacciones se realizaron a los precios del mercado. Los bienes de consumo fueron gradualmente desregularizados y la mayoría pasó a estar bajo el régimen del mercado.
- Reformas en la gerencia del sector público (en lugar de la privatización): A medida que se incrementaba la competencia en la economía, los administradores públicos se vieron forzados a implementar mecanismos de incentivos y de monitoreo que contribuyeran a incrementar la productividad de las empresas públicas.
- Desarticulación de la economía: a medida que se desarrollaban las reformas, algunas secciones de la economía fueron separadas del centro de planeamiento. Por ejemplo, se formaron zonas económicas especiales (SEZ, por su nombre en inglés, special economic zones), las cuales parecían enclaves orientados a la exportación, sin mayor relación con el centro de la economía.
- Estabilización macroeconómica inicial planificada: la estabilización macroeconómica no se dio simultáneamente con las reformas, como ocurrió en la URSS. Por el contrario, se usaron mecanismos de la economía centralizada para orientar la industria hacia sectores más intensivos en trabajo y aliviar las presiones macroeconómicas.
- Continuar la política de elevados ahorros e inversión: con la reforma, el ahorro público se vio reducido; sin embargo, el ahorro doméstico no se vio afectado pues los ahorros de los hogares aumentaron. De este modo se mantuvo la tasa de ahorro, lo que posibilitó el incremento de la inversión y el producto.

La segunda fase de la reforma se inicia en 1993. En esta fase, Naugthon (2007: 100-107) identifica tres medidas que eran indispensables para continuar con la reforma. En primer lugar, debía desmantelarse el sistema dual de la primera fase. Es decir, el planeamiento central que acompañaba a la apertura del mercado debía ser eliminado definitivamente. Asimismo, los contratos particulares y el trato diferenciado a ciertas empresas debían cancelarse para emprender reformas fiscales e impositivas. En segundo lugar, era necesario centralizar los ingresos y recursos fiscales, como también las responsabilidades administrativas, macroeconómicas y regulatorias. Finalmente, era necesario establecer una política macroeconómica de austeridad, no solo para mantener la inflación controlada, sino para asegurar el eficiente funcionamiento de las empresas del sector público.

Las principales medidas que se adoptaron en la segunda fase de la reforma se enfocaron en crear y regular la competencia, mejorar el ambiente legal y regulatorio y eliminar las distorsiones que permanecían aún. A fines de 1993 se llevaron a cabo reformas del sector externo que permitieron la unificación del régimen de comercio exterior. Estas medidas prepararon las condiciones para el proceso de negociación de China con la Organización Mundial del Comercio que culminó con el ingreso de China a la organización en 2001. En 1994, se emprendieron las reformas del sistema fiscal, el sistema financiero y del sector público. Los resultados de estas medidas fueron el control de la inflación, la reestructuración del sector público y la reducción del tamaño del Estado, mediante privatización, fusiones y cierres de empresas públicas. Lamentablemente, Naugthon (2007: 106-107) señala que la realización de estas medidas perjudicó a los trabajadores del sector público, quienes vieron sus ingresos reducidos y una caída en sus estándares de vida.

Gráfico 7.2
China: Tasa de crecimiento del PBI real promedio anual (porcentaje)



Fuente: Heston y otros (2009). Elaboración propia.

Las fuentes del crecimiento chino

El debate desatado por Young (1992; 1995) acerca del crecimiento de la productividad en los tigres asiáticos, se extendió también al caso chino. Por un lado, Chow (1993), Borensztein y Ostry (1996) y Hu y Khan (1997), concluyeron que el crecimiento de China era principalmente explicado por la acumulación de capital físico en el período comprendido entre 1952 y 1980. Sin embargo, luego del proceso de reforma, la productividad se convirtió en la principal fuente de crecimiento chino. Por otro lado, Krugman (1994) y Young (2000) sostienen que el crecimiento en China está dirigido por la acumulación de factores productivos y por lo tanto, eventualmente enfrentará restricciones (Wang & Yao 2001: 2). Por su parte, Wang y Yao (2001) incorporan una medida del *stock* de capital humano en el análisis de los determinantes del crecimiento chino y concluyen que la productividad es una importante fuente de crecimiento para el caso chino, al igual que la acumulación de los factores de producción.

Según Hu y Khan (1997: 4), la productividad china aumentó a una tasa anual de 3.9% durante el período de 1979-1994, mientras que en el período de 1953-1978 había crecido a una tasa de 1.1%. Estos autores señalan que las reformas de mercado emprendidas en 1978 fueron críticas para el crecimiento de la productividad en China. De este modo, para algunos, el crecimiento de China no ha sido más que el caso de un gigante despertado por la apertura de la economía y el cambio desde un sistema de planificación centralizado hacia una economía de libre mercado (Wei 1995; Hu & Khan 1997; Nolan 1991). Por ejemplo, Shang-Jin Wei (1995) señala: «El rápido crecimiento de China está obviamente relacionado con su agresiva (aunque no necesariamente consistente) búsqueda de la reforma económica, la cual ha desatado fuerzas productivas anteriormente reprimidas por el rígido planeamiento central» (Wei 1995: 73).

Alternativamente, Dani Rodrik (2003) sostiene que, si bien el énfasis puesto en los incentivos privados en China desde 1978 no debe ser subestimado, es importante resaltar que la reforma china ocurrió «en el margen y no de raíz». Para Rodrik (2003: 4): «Si fuera tan solo cuestión de liberalizar la economía, seguramente le hubiera ido mejor a América Latina». Tanto Rodrik (2003) como Naughton (2007) coinciden en señalar como una característica distintiva del proceso de reforma chino el carácter gradual y la progresividad de la implementación de las medidas. Rodrik (2003) distingue la reforma china de la reforma en América Latina en los años ochenta y noventa, en donde la reforma se llevó a cabo siguiendo una política de *shock*. Por su parte, Naughton (2007) compara la gradualidad de la reforma china con la política de reforma en la Unión Soviética cuando se abandonó el sistema comunista, política agresiva conocida como reforma del tipo *big bang*. La progresividad en la

realización de la reforma protegió a la población china de la caída en sus ingresos y niveles de vida en la primera etapa de la reforma, a diferencia de lo que ocurrió en los territorios de la ex URSS y en América Latina.

La política de «puertas abiertas» (*open door policy*) es una de las principales medidas que contribuyeron al éxito de la reforma para quienes sostienen que el incremento de la productividad en China se debe a la liberalización. China es considerada un ejemplo de crecimiento dirigido por las exportaciones (Wei 1995: 73; Krugman & Obstfeld 1991: 247). Según Hu y Khan (1997: 5), la política de «puertas abiertas» reforzó la transformación económica, pues la inversión directa extranjera contribuyó a vincular la economía china con los mercados internacionales y permitió una importante transferencia de tecnología.

Wei (1995) realiza una prueba empírica sobre el efecto de la política de puertas abiertas en China. La prueba se realiza a nivel de ciudades para dos muestras: una de 74 ciudades para el período de 1980 a 1990 y otra de 434 ciudades para el período 1988-1990. El autor encontró una relación positiva entre las tasas de crecimiento y las exportaciones durante el período comprendido entre 1980 y 1990. Asimismo, para el período de 1988 a 1990, halló que la inversión directa extranjera es la variable que explica en mayor proporción la diferencia en el crecimiento de las distintas ciudades chinas de la muestra. Wei señala que la contribución de la inversión directa extranjera sobre el crecimiento ocurre mediante la difusión de tecnología y de capacidades de gerencia entre las firmas. Además, el autor encontró que las ciudades con un sector público de menor tamaño crecieron más rápido, al igual que las ciudades de la costa (Wei 1995: 95).

Si bien para estos autores (Hu & Khan 1997; Wei 1995), el crecimiento de las exportaciones, provocado por la liberalización comercial, impulsó aún más el incremento de la productividad, el crecimiento de la productividad y de la economía no solo se explican por el volumen de exportaciones, sino, sobre todo por el tipo de bienes que produce y exporta el país. Rodrik (2003) señala que China, al igual que la India, a pesar de ser un país de ingresos relativamente bajos, se caracteriza por exportar bienes que producen los países con un mayor nivel de ingreso. «La calidad de la canasta de exportaciones china supera a la de Brasil, Argentina y Chile por un amplio margen a pesar de ser un país considerablemente más pobre» (Rodrik 2003: 5). Según Rodrik, la capacidad para producir bienes más sofisticados es determinada por la política pública y por factores idiosincráticos, y no por el capital humano o la calidad institucional. Asimismo, Rodrik sostiene que en China, el crecimiento económico y la expansión de las exportaciones fueron anteriores a la liberalización de sus importaciones y no posteriores. «Todavía a mediados de los noventa, es decir con casi dos décadas de rápido crecimiento, las tarifas de China promediaban 35 por ciento con una tasa máxima de tres dígitos. Solo muy recientemente, durante el

proceso de asociación a la OMC, que culminó el año 2001, China redujo a un dígito sus aranceles medios» (Rodrik 2003: 5).

Desde esta perspectiva, no es la liberalización del comercio lo que promueve el incremento en las exportaciones y el crecimiento de la economía. El incremento del volumen de exportaciones es importante para explicar el crecimiento de la economía, pero más importante es la sofisticación y calidad de los productos exportados. La política económica tiene un rol esencial en la determinación del tipo de bienes que la economía produce y exporta. Asimismo, la política de *open door* es una política que acompaña el proceso de reforma chino una vez iniciado el despegue en el crecimiento económico que experimenta este país y no es la fuente del *boom* de productividad. Según Rodrik (2003), China utilizó estratégicamente la inversión directa extranjera en la industria electrónica de bienes de consumo y logró impulsar la trasferencia y difusión de habilidades y tecnología a las firmas domésticas, mediante la configuración de *joint ventures* entre firmas extranjeras y locales (en muchos casos, empresas públicas).

El nuevo modelo de desarrollo chino

Según Josep Stiglitz (2007), desde el año 2006, con la presentación del «décimo primer plan de cinco años» en China, se ha replanteado la estrategia de desarrollo seguida por el país en los últimos años. El «plan» se enfoca en los problemas generados por el modelo de desarrollo anterior, es decir, la estrategia de crecimiento conducido por las exportaciones. Entre los principales problemas que enfrenta China se encuentran el deterioro del medio ambiente y el uso excesivo de los recursos naturales, la creciente desigualdad de ingresos y los bajos niveles de vida que enfrentan los ciudadanos más pobres. El modelo de crecimiento dirigido por las exportaciones no contribuye a la solución de estos problemas, por lo que la nueva estrategia de desarrollo pretende impulsar el consumo doméstico y la inversión como los nuevos motores del crecimiento en China.

En las primeras etapas de desarrollo de la economía China, el modelo de crecimiento dirigido por las exportaciones era necesario por tres motivos. Primero, este tipo de modelo de crecimiento provee los incentivos para el desarrollo de la innovación y la transmisión de conocimiento. Segundo, las exportaciones, en un contexto de competencia, elevan los niveles de eficiencia e innovación en las empresas domésticas. Tercero, permite satisfacer las necesidades de financiamiento que no podían ser atendidas con fondos domésticos (Stiglitz 2007: 4). Sin embargo, el autor sostiene que China se encuentra en capacidad de reducir su dependencia de las exportaciones, pues ahora presenta un amplio sistema de innovación, ha creado un sistema interno de competencia que asegura la eficiencia de las firmas domésticas y cuenta con un sólido sistema financiero.

Para Stiglitz (2007), el cambio de modelo de desarrollo implica balancear la importancia de las fuentes de crecimiento. Estimular el consumo doméstico es esencial para la economía China ya que no solo reduce la dependencia de las condiciones externas de la economía (en especial de la economía estadounidense) sino, sobre todo, porque la expansión del consumo mejoraría los estándares de vida de la población. Bajo el modelo de crecimiento dirigido por las exportaciones, China había mantenido elevadas tasas de ahorro, restringiendo sus niveles de consumo. Stiglitz (2007: 6-7) señala que hay cuatro explicaciones a las altas tasas de ahorro mantenidas en China. Primero, dado que las personas con mayores ingresos tienen mayor posibilidad de ahorro, el cambio en la distribución del ingreso a favor de los ricos ha contribuido al incremento de la tasa de ahorro. Segundo, las imperfecciones del mercado de capitales se traducen en el difícil acceso al crédito para las pequeñas empresas, por lo que los empresarios deben contar con sus propios ahorros para financiar la expansión de sus negocios. Tercero, las malas condiciones de los servicios públicos (como seguridad social, atención médica, entre otros) obligan a los pobladores a mantener ahorros provisorios. Cuarto, el gobierno Chino cuenta con elevados niveles de ahorro por los continuos y amplios superávits externos y ha acumulado altos niveles de reservas internacionales.

En el centro del nuevo modelo de desarrollo chino se encuentra la innovación, que permite incrementar la eficiencia y aprovechar mejor los escasos recursos. El desarrollo de la innovación requiere de inversiones en investigación y desarrollo (I&D). Sin embargo, Stiglitz (2007: 7) resalta la necesidad de orientar adecuadamente los recursos destinados a I&D. Por lo general, la inversión en I&D se centra en el desarrollo de tecnología ahorradora de trabajo. Esto no es recomendable en un país como China que cuenta con tanta población pues preserva los niveles de desempleo y contribuye a mantener los salarios bajos. Por otro lado, no hay incentivos para que las firmas orienten sus recursos de I&D al desarrollo de tecnología ahorradora de recursos y que reduzca el impacto ambiental.

En esta nueva etapa del desarrollo chino, es necesario consolidar las instituciones necesarias para una economía de mercado. Dentro de estas instituciones, los derechos de propiedad intelectual son importantes porque interfieren con la difusión del conocimiento y la tecnología. Al respecto, Stiglitz (2007: 10-11) sostiene que no debe implantarse el modelo de instituciones de otro país sin analizar el balance entre los derechos y las obligaciones generados por los sistemas de propiedad intelectual. Además, debe considerarse el detalle de los arreglos institucionales y las consecuencias inesperadas. Otras instituciones necesarias para llevar a cabo el cambio desde el crecimiento dirigido por las exportaciones al crecimiento dirigido por la demanda interna son las políticas impositivas, el desarrollo del mercado de capitales, la seguridad social y los sistemas de información.

La política de impuestos basada en los impuestos al valor agregado no es adecuada para China, pues es un impuesto regresivo que acentúa las diferencias en la distribución del ingreso y afecta negativamente el consumo. Por el contrario, los impuestos a las emisiones de carbono contribuirían a generar los incentivos para el desarrollo de tecnología que minimice el impacto ambiental y la contaminación. Por otro lado, los mercados financieros deben desarrollarse y ser estrictamente regulados para evitar los riesgos de la inestabilidad y controlar los problemas de información. La regulación pública del sector financiero debe garantizar el acceso al crédito, pues el financiamiento es un factor importante en la superación de la pobreza y en la redistribución del ingreso. En cuanto a los servicios públicos, el Estado debe proveer a los ciudadanos de seguridad social y mejorar los servicios de salud, educación, saneamiento y el control de la urbanización. Estos servicios son importantes porque reducen las brechas entre los ciudadanos y mejora directamente la calidad de vida de los pobladores, permitiéndoles liberar sus ingresos de ahorro provisorio e incrementar su consumo y su capacidad de tomar riesgos. Finalmente, mejorar los sistemas de información implica asegurar la libertad de información y expresión de modo que se constituya un grupo de prensa responsable que facilite la fiscalización del sector público.

India

Al igual que China antes de 1978, la India también era una economía cerrada desde su independencia a mediados del siglo XX. Durante el período de 1960 a 1992, la economía india se encontraba entre las economías promedio del mundo (De Long 2001). No había nada sorprendente acerca de la India. En 1991, una serie de reformas, orientada a liberalizar la economía, fue llevada a cabo. Desde entonces, la India ha experimentado aceleradas tasas de crecimiento, llamando la atención de los economistas. En palabras de Bradford De Long, «el caso de la India es tan interesante porque muestra un ejemplo de una economía que estaba relativamente estancada, […] pero logró superarlo, y superarlo en un corto período de tiempo» (De Long 2001: 20).

La economía india después de la independencia

A mediados del siglo XIX, la India era una colonia británica. En 1947, la India obtuvo su independencia luego de una campaña nacional no violenta liderada por Mahatma Gandhi. Luego de la independencia, el Comité Nacional de Planeamiento del Congreso de la República de la India organizó las prioridades de la política económica india orientada principalmente a la reducción de la pobreza y a la mejora de las condiciones de vida de la población. Estas preocupaciones habían estado presentes en los intereses nacionales incluso antes de la independencia (Srinivasan 1996: 203).

Así, diversos intelectuales y políticos, influenciados por el éxito económico de la economía soviética, habían planteado la industrialización y la protección de la economía (entendida también como la independencia económica o autosuficiencia) como medidas que llevarían al incremento de los niveles de ingreso, la reducción de la pobreza, una mejor distribución del ingreso y un nivel de vida más elevado para la población. En esta concepción, no había duda sobre el papel que debía asumir el Estado: su rol era organizar, planear y dirigir el proceso de industrialización, controlando la economía. Además, la industrialización debía darse optando por una gran escala de producción, en especial, en industrias pesadas (Srinivasan 1996).

Las políticas adoptadas luego de la independencia, establecidas en los «planes de cinco años», se centraron en el desarrollo de industrias pesadas, sustitución de importaciones y la expansión del sector público. Las medidas específicas que se llevaron a cabo eran la regulación de las firmas privadas que pertenecían a las industrias prioritarias mediante la venta de licencias; controles cambiarios; regulación de las importaciones a través de licencias; controles de capitales; controles de precios; protección de los productores domésticos con respecto a importaciones; nacionalización de la banca comercial; entre otras (Srinivasan 1996: 209). Estas medidas continuaron hasta la crisis de balanza de pagos de 1991.

El consenso general entre los economistas es que estas medidas no llevaron a la economía a un proceso de aceleración del crecimiento, por el contrario, en muchos casos sirvieron de pretexto para encubrir corrupción, llevaron a la preservación de una industria ineficiente y generaron desbalances fiscales y externos en la economía. El desequilibrio macroeconómico se puso en evidencia en la crisis de 1991. Esta crisis fue ocasionada por la subida de la inflación (debido, en parte, al incremento del precio del petróleo ocasionado por la Guerra del Golfo), el agotamiento de las reservas y la escasez de divisas y el insostenible déficit fiscal (financiado en su mayoría por créditos externos).

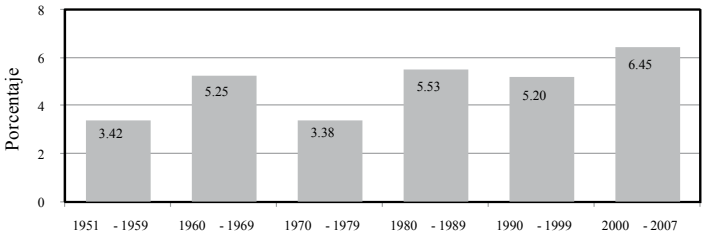
No obstante, la crisis marcó el inicio de un proceso de reforma que buscaba eliminar las distorsiones en la economía. Políticamente, terminó el gobierno de la dinastía Nehru y Narasima Rao asumió el poder. La reforma implicaba varias medidas: se dejó flotar el tipo de cambio, se eliminaron las licencias de importación y las licencias industriales, se redujo el número de tarifas y las tasas, se permitió el ingreso de inversión directa extranjera y la operación de empresas privadas en algunas industrias. En los años siguientes a la reforma, la economía india experimentó un mayor crecimiento del producto, reducción del déficit de cuenta corriente y de la inflación, subida de la tasa de ahorro doméstica y reducción del déficit fiscal (Srinivasan 1996: 213-215).

Las causas del crecimiento en India

Generalmente se ha atribuido el crecimiento de India, desde la década de 1990, a las reformas liberales de 1991. Sin embargo, algunos autores (DeLong 2001; Virmani 2004; Williamson & Zagha 2002) sostienen que la aceleración del crecimiento empezó a mediados de la década de 1980, con las leves reformas realizadas por el último gobierno de la dinastía Nehru, las cuales fueron suficiente para iniciar la aceleración del crecimiento. Según los datos de Heston y otros (2009), en la década de 1980 a 1989, el PBI real en India creció a una tasa promedio anual de 3.4%, ligeramente por encima de la tasa de crecimiento promedio anual de la década de 1990-1999, la cual fue de 3.3% (véase gráfico 7.3). Considerando la crisis de 1991, desde 1984 hasta 2007, la economía india creció en promedio 5.8% por año, y en el período de 1992 a 2007, la tasa de crecimiento promedio anual fue de 6.1% (véase cuadro 7.3). La diferencia entre estas tasas promedio no es muy elevada.

La reforma moderada llevada a cabo en los años ochenta, se concentró en la promoción de importaciones de bienes de capital y exportación de materias primas, inició un modesto grado de desregulación de la industria y de racionalización del sistema impositivo. Desde 1991, las medidas se volvieron más agresivas, sobre todo en cuanto a la liberalización de la cuenta de capitales, se promovió con mayor énfasis la entrada de inversión directa extranjera (De Long 2001: 23-26). Williamson y Zagha (2002) resaltan la importancia de la gradualidad del proceso de reforma en India, la cual permitió que los mercados solo se liberalizaran cuando se contaba con algunas instituciones necesarias para asegurar el buen funcionamiento del libre mercado. Además, la gradualidad con que se llevó a cabo el proceso permitió que la reforma ganara aceptación política (Williamson & Zagha 2002: 28). Sin embargo, es un consenso en la literatura que India aun enfrenta problemas fiscales, los cuales deberán ser corregidos para que su crecimiento no se vea afectado por problemas de inestabilidad macroeconómica.

Gráfico 7.3
India: Tasa de crecimiento promedio anual del PBI real (porcentaje)



Fuente: Heston y otros (2009). Elaboración propia.

En cuanto a la estrategia de desarrollo de la India, a diferencia de lo ocurrido en los tigres asiáticos y en China, el crecimiento no estuvo dirigido por las exportaciones (Mallick 2002). En el desarrollo de la India, la literatura identifica un cambio en la estructura económica que se produjo en 1980 (Banga 2006; Dasgupta & Singh 2005). Desde la independencia hasta 1980, la economía estuvo liderada por el sector manufactura. A partir de 1980 se registró un cambio: el sector servicios reemplazó a la manufactura como sector líder de la economía. Con las reformas liberales de los noventa, el sector servicios mantuvo su liderazgo; sin embargo, pasó de ser conducido por el sector público a estar en manos de empresas privadas. Dasgupta y Singh (2005: 4) señalan que, desde 1997, la tasa de crecimiento del sector servicios ha superado la tasa de crecimiento de la industria y de la agricultura. Según los autores, los servicios de tecnología de la información son los que han crecido más rápido, seguidos por los servicios de negocios, banca, comunicaciones y hoteles y restaurantes. Asimismo, Banga (2006: 1) señala que, desde 2000, la contribución del sector servicios al PBI ha sido superior al 60% cada año.

No obstante, a pesar del acelerado crecimiento que experimenta la economía liderada por el sector servicios, la pobreza y el bajo nivel de vida de la población siguen siendo problemas graves en la India. Incluso la distribución del ingreso ha empeorado a pesar del crecimiento de la economía. Según Amit Bhaduri (2008), el crecimiento acompañado por el incremento de la desigualdad sigue un patrón de causación acumulativa mediante dos mecanismos. Por un lado, el crecimiento de la economía no representa una expansión proporcional de los puestos de trabajo. Como señalan también Dasgupta y Singh (2005), tanto en países en desarrollo como en países desarrollados, las presiones por ser cada vez más competitivos llevan a los países a forzar el incremento de la productividad del trabajo. Es decir, el crecimiento en algunos países en desarrollo no se debe tanto al incremento de los factores trabajo y capital, como al uso más intensivo de la fuerza laboral empleada: no se crean nuevos puestos de trabajo, sino se amplía la jornada laboral, muchas veces sin compensación por tiempo extra y por lo general sin respetar los derechos laborales. La extensión de la jornada laboral eleva la producción y el incumplimiento de los derechos de los trabajadores conlleva a la generación de elevados márgenes de ganancia para los empresarios. De este modo, este tipo de crecimiento acentúa la desigualdad del ingreso, pues se produce a costa de los más pobres.

Por otro lado, Bhaduri (2008) señala que el tipo de apertura comercial promovido en la India, basado en la apertura financiera y la liberalización del mercado de capitales, es el otro factor que refuerza el crecimiento con desigualdad. La importancia que han adquirido el sistema financiero y los mercados de capitales ha incrementado su influencia sobre la política pública. En especial, se ha ejercido presión sobre las autoridades de la India para que recorten el gasto público y controlen el déficit fiscal. Lamentablemente, en un país con carencias de infraestructura y servicios públicos,

la disciplina fiscal implica el recorte del gasto social (gasto en educación, salud, saneamiento, programas sociales, entre otros), reforzando así la creciente desigualdad. Estos dos factores contribuyen al proceso de causación acumulativa que vincula el crecimiento de la economía con el incremento de la desigualdad en la India.

Asimismo, autores como Banga (2006) y Dasgupta y Singh (2005) señalan que el crecimiento de la economía en la India se caracteriza por su incapacidad de generar empleo que absorba a la población pobre y desempleada. Por este motivo, se ha cuestionado la sostenibilidad del crecimiento liderado por los servicios de la India (Banga 2006: 1). Según Dasgupta y Singh (2005), a pesar de las elevadas tasas de crecimiento, la situación en la India es crítica, pues es un país que tiene altas tasas de desempleo y subempleo, y además su población crece a una tasa de 2% por año (Dasgupta & Singh 2005: 26). Asimismo, la brecha entre sector formal e informal en la economía se vuelve cada vez más amplia. Entre los años 1999 y 2000, un 8% de la fuerza laboral estaba empleada en el sector formal, mientras que el 92% restante pertenecía al sector informal (Dasgupta & Singh 2005: 5).

Los autores resaltan que, a priori, no hay motivos para considerar que es preferible que la economía y el crecimiento sean liderados por la manufactura o los servicios en particular. No obstante, Dasgupta y Singh (2005: 28) enfatizan que hay ciertos tipos de servicios que no pueden ser motores de crecimiento pues su expansión es una demanda derivada de la manufactura (como los servicios de ventas, transporte, entre otros). Este no es el caso del sector de tecnología de la información, el cual sí puede ser un motor de crecimiento al generar la expansión del sector manufactura. Este tipo de servicio es uno de los más importantes en la economía india y tiene buen potencial de crecimiento y creación de empleos. Sin embargo, los empleos generados en este sector solo podrán ser cubiertos por trabajadores educados y altamente calificados. Es decir, las necesidades de empleo de las masas poco calificadas no son satisfechas por los puestos creados en esta rama del sector servicios.

De este modo, el crecimiento liderado por los servicios no ha sido capaz de dotar de puestos de trabajo a la mayor parte de la población desempleada, a pesar de su rápido ritmo de expansión. Aún siendo el sector de mayor crecimiento en la última década y de contribuir al crecimiento del PBI en más del 50%, el sector servicios provee menos del 25% del empleo total (Banga 2006: 3). Dasgupta y Singh (2005) concluyen que es necesario replantear la integración de la India a la economía mundial, pues esta economía necesita integrarse mejor. En palabras de los autores: «un programa de globalización que solo conduce a la creación de centros comerciales y es percibido como generador de una visible desigualdad en el ingreso es poco probable que sea sostenible en un país pobre con una democracia robusta» (Dasgupta & Singh 2005: 26).

Características y desafíos comunes

Luego de presentar las etapas de desarrollo del proceso de crecimiento en las economías china e india y de analizar las causas de la expansión económica señaladas por la literatura, es importante resaltar los rasgos que comparten estos países. Como ya se mencionó, demográfica y geográficamente, China e India comparten características similares. Se trata de países con elevados niveles de población y altas tasas de natalidad. Ambos están ubicados en el continente asiático. Económicamente, ambos países han experimentado rápido crecimiento en las últimas décadas, aún si China ha crecido a mayor ritmo que India, incluso superando el crecimiento de los tigres asiáticos desde la década de 1960, India también ha hecho considerables avances en cuanto al crecimiento de su economía.

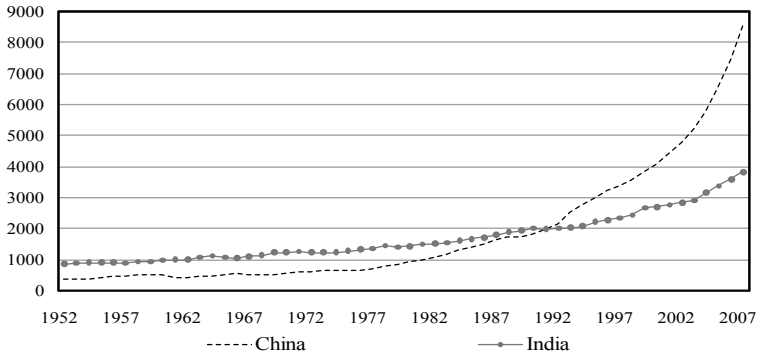
En 1960, el PBI per cápita en China e India era de 508 y 962 dólares internacionales de 2005, respectivamente. En 2007, China alcanzó un PBI per cápita de 8511 dólares internacionales de 2005, es decir, dieciséis veces el nivel de 1960. Por su parte, India cuadriplicó su PBI en ese mismo período de tiempo, obteniendo un PBI per cápita de 3826 dólares internacionales de 2005 en 2007. El gráfico 7.4 muestra la evolución del PBI real per cápita en estas dos economías.

El economista Ajit Singh señala que tanto China como la India han experimentado procesos de crecimiento que no se explican de acuerdo a la teoría económica ortodoxa (Singh 2007: 4). Como se presentó anteriormente, China e India pasaron de un sistema de planificación centralizada a una liberalización progresiva de sus economías. Desde una perspectiva ortodoxa, el crecimiento de estos países era explicado por la liberalización de sus economías. Sin embargo, en China, la liberalización era progresiva y estaba bajo la dirección de las autoridades chinas. Además, muchas instituciones reconocidas por los economistas ortodoxos como elementos clave para el crecimiento no estaban presentes o eran muy débiles en China durante la reforma; por ejemplo, los derechos de propiedad en China no estaban bien definidos, los mercados eran imperfectos y segmentados, el mercado de capitales estaba poco desarrollado, el mercado laboral se hallaba fuertemente regulado. Por su parte, en India el crecimiento se inició en la década de 1980, mientras que la liberalización de la economía ocurrió luego de la crisis de 1991 (Singh 2007).

China siguió un patrón de crecimiento similar al de Japón y Corea del Sur, basó su crecimiento en una política industrial que contribuyó a la rápida expansión de sus exportaciones. Una de las consecuencias más importantes de este modelo de crecimiento dirigido por las exportaciones fue la creación de capacidades en las firmas locales para adaptar la tecnología y crear un sistema de innovación que pudiera competir a nivel mundial. Sin embargo, desde 2006 China plantea balancear su estrategia de desarrollo mediante el estímulo del consumo interno y la inversión (Stiglitz 2007). En India las autoridades impulsaron un proceso de industrialización desde los años 1960. No obstante, desde 1980, el sector servicios ha sido el sector líder de la economía india.

En especial, el crecimiento de la economía india está dirigido por el subsector de tecnología de la información, uno de los subsectores con mayor crecimiento al interior del sector servicios.

Gráfico 7.4
China e India: PBI real per cápita
(Dólares internacionales de 2005)



Fuente: Heston y otros (2009). Elaboración propia.

Problemas socio-económicos

A pesar de sus altas tasas de crecimiento, estos países enfrentan serios problemas comunes. Nalin Surie, embajador de la India en China, señaló: «Si se mira los problemas socioeconómicos identificados por los líderes chinos que necesitan ser atendidos —como el desempleo, las desigualdades urbanas, los desbalances regionales, los problemas ambientales y del agua, las mejoras requeridas en salud y educación y la situación de la mujer— se verá que los problemas de la India son virtualmente idénticos» (Surie 2006: 268).

Tanto China como India han realizado avances en la reducción de la pobreza. Según Amit Bhaduri (2008), China tuvo más éxito que India en la reducción de la pobreza absoluta. El número de personas pobres se redujo en 45% (de 53% a 8%), mientras que en India la reducción fue de 17%. «Sin embargo, mientras China creció más rápido, la desigualdad o pobreza relativa también creció más rápido en China que en India» (Bhaduri 2008). El 20% más pobre de la población en China tiene el 5.9% del ingreso nacional chino; en India, el quintil de población más pobre tiene el 8.2% del ingreso nacional de la India. El coeficiente de Gini, una medida de desigualdad que va de cero a uno (donde uno es el máximo nivel de desigualdad) en 2006 tenía un valor cercano a 0.5 en China. En India, el coeficiente de Gini aumentó entre 1993-1994 y 2004-2005 de 0.25 a 0.27 en el área urbana y de 0.31 a 0.35 en el área rural (Bhaduri 2008).

Otro problema que enfrentan estas economías son el desempleo y el subempleo. Como se mencionó anteriormente, este problema es especialmente grave en la India. Bhaduri (2008) y Dasgupta y Singh (2005) resaltan que el crecimiento dirigido por el sector servicios no ha logrado absorber a la gran masa de población desempleada. Además, el sector de tecnología de la información, si bien tiene potencial de creación de empleos, requiere de trabajadores calificados y no es una opción de empleo para la mayoría de trabajadores poco educados. En China, el desempleo, los bajos salarios y las precarias condiciones de los servicios públicos mantienen a la población en niveles modestos de vida. Según Bhaduri (2008), el modelo de crecimiento y la globalización están incrementando las desigualdades en la distribución del ingreso y logrando el crecimiento de la economía a costa de los más pobres. Según Stiglitz (2007), los incentivos económicos favorecen las innovaciones que logran tecnologías ahorradoras de trabajo, profundizando los problemas de desempleo y manteniendo los salarios bajos.

El crecimiento de la economía no es un fin en sí mismo. Si el crecimiento del producto nacional no se traduce en mejoras notables en las condiciones de vida de sus pobladores, no puede ser considerado exitoso y probablemente, en sociedades democráticas, tampoco puede ser sostenible. Mejorar las condiciones socioeconómicas de la población es el verdadero fin del crecimiento económico. Además, al mejorar estas condiciones, el mercado interno en China e India adquiere especial importancia. Debido a los elevados niveles de población, las economías china e india cuentan con un gran potencial en la expansión de sus demandas domésticas como motores del crecimiento. Según Singh (2007: 25), China e India constituyen aproximadamente el 20% de la demanda mundial. Sin embargo, para que el crecimiento esté enraizado en el mercado interno es necesario reducir el desempleo, el subempleo, la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. Stiglitz (2007) señala que China puede atender estas necesidades si logra constituir un marco institucional que favorezca la expansión del consumo, el crecimiento del empleo, la provisión de servicios públicos y el cuidado del medio ambiente. En India, Bhaduri (2008) y Dasgupta y Singh (2005) cuestionan el actual modelo de crecimiento porque no plantea soluciones a este tipo de problemas.

Cooperación entre China e India

Desde 1980, cuando las economías china e india empezaron su apertura, la relación entre estos países era percibida como un juego de suma cero, donde solo un país podía ser el ganador (Virmani 2006). Si bien cada economía presentaba ventajas en distintos sectores, China e India eran considerados rivales en el comercio exterior. China contaba con una fuerte industria manufacturera e infraestructura, mientras India presentaba un sólido sector de servicios y de tecnología de la información; sin embargo, el sector de tecnología chino empezaba a alcanzar a la India y la industria manufacturera india se

volvía mundialmente competitiva. Asimismo, competían por recursos naturales, por capital e inversiones extranjeras (Khanna 2007).

Antes del conflicto fronterizo entre China e India de 1962, estos dos países presentaban fuertes lazos económicos, religiosos y culturales (Khanna 2007: 64). En los últimos años, se ha resaltado la importancia de la cooperación entre China e India. Según Khanna (2007: 64), China e india tomaron distintas rutas para ingresar a la economía mundial y por ello tienen fortalezas que pueden complementarse. Se ha reducido la competencia entre ellos y se hacen más visibles los aspectos sinérgicos que estas economías pueden aprovechar. Arvind Virmani (2006) señala que existen diferencias en la especialización de las exportaciones. Estas diferencias están basadas en las dotaciones de recursos naturales, habilidades y políticas. Por ejemplo, en la industria textil, India se especializa en productos de algodón, materia prima abundante, mientras que China se ha especializado en la fabricación de fibras hechas a mano. En cuanto a las habilidades, en la India existe una ventaja comparativa relacionada con el manejo del inglés y en la habilidad para convivir con fuerza laboral multiétnica y multireligiosa. Por su parte, China ha desarrollado una ventaja comparativa en manufacturas intensivas en trabajo. En cuanto a los sectores más importantes, India ha desarrollado habilidades en ingeniería, industria química y farmacéutica. Por su parte, China ha desarrollado una industria de bienes electrónicos, de consumo, telecomunicaciones y otros bienes durables de consumo (Virmani 2006: 277-278).

La cooperación entre China e India es vista con recelo desde Occidente. Un tema común al respecto es la pérdida de empleo y el estancamiento de los salarios en los países avanzados, problemas atribuidos al ascenso de China e India y a la reubicación de firmas y fábricas en estos países por la abundante mano de obra a menor costo. En este debate existen distintas posturas. Por un lado, Khanna (2007: 69) señala que las pérdidas de empleo en Estados Unidos por el traslado de compañías hacia China e India en años recientes, son menores que el desempleo generado en el pasado debido a cambios estructurales en la economía estadounidense.

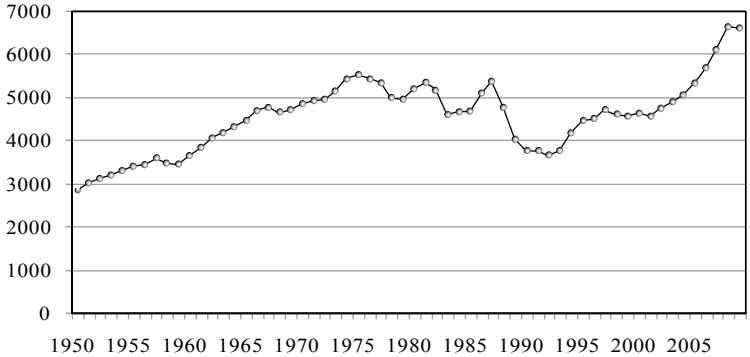
Por otro lado, Singh (2007), siguiendo el trabajo de Freeman (2005), señala que la integración de China e India a los mercados internacionales ha triplicado el tamaño del mercado laboral. Además, dado que la fuerza laboral china e india cuenta con poco *stock* de capital, el ratio capital–trabajo mundial se estaba reduciendo. La escasez relativa del capital ha hecho que la economía mundial favorezca el capital a expensas del trabajo. Como consecuencia, en países avanzados, los salarios se estancaron y empeoró la distribución del ingreso. Singh (2007) resalta que la solución para estos problemas es la cooperación y coordinación internacional de las políticas. Mediante la cooperación sería posible lograr que la industrialización e integración de China e India continúe sin afectar el mercado laboral en los países avanzados. Incluso, la coordinación de políticas es fundamental para lograr la expansión sostenida de la demanda mundial.

La experiencia peruana

Desde 2002, la economía peruana ha registrado altas tasas de crecimiento de su producto bruto interno. Al analizar la evolución histórica del producto bruto interno per cápita peruano, se aprecia el crecimiento sostenido, generado desde 1950 hasta mediados de la década de 1970. Desde entonces, la economía peruana atravesó por un período de fluctuaciones que concluye en una reducción notable del PBI per cápita a fines de la década de 1980 e inicios de los noventa. La crisis desatada por los desequilibrios macroeconómicos externos y por un *shock* externo de términos de intercambio, ocasionó una reducción considerable en el PBI per cápita: el PBI por habitante de 1992 ascendía a 3691 soles, a precios de 1994, valor cercano al registrado en 1960.

En los primeros años de la década de 1990, se aplicaron las políticas del Consenso de Washington para corregir los problemas que enfrentaba la economía peruana. A partir de mediados de la década de los noventa, el PBI per cápita empezó su recuperación; sin embargo, la recuperación ha durado alrededor de una década, pues recién en 2006 el PBI per cápita alcanzó niveles superiores a los registrados en 1975 (véase gráfico 7.5).

Gráfico 7.5
Perú: PBI per cápita
(Soles de 1994)



Fuente: *Memoria 2009 BCRP*. Elaboración propia.

Desde 2004, se ha acelerado el crecimiento de la economía. Entre 2004 y 2008, el producto bruto interno ha crecido a una tasa promedio anual de 7.6%, mientras que el producto por habitante aumentó a una tasa de 6.3% promedio anual. Esta aceleración producida desde 2004 ha generado optimismo, pues se considera que este período de bonanza es el inicio del despegue económico peruano hacia el crecimiento sostenido, como ocurrió en los tigres asiáticos en 1960 y en China en 1980. Sin embargo, un estudio más detallado de los determinantes de esta expansión económica parece indicar que no se trata más que de la recuperación del colapso económico experimentado.

La historia del crecimiento en el Perú (1950-2000)

A fines de la década de 1950, el Perú era un país exportador de materias primas con una estructura económica y social altamente segmentada. En 1959, se inició, tardíamente en relación a otros países en la región, un proceso de industrialización por sustitución de importaciones en plena crisis del modelo primario exportador. Así, el crecimiento pasó de ser liderado por el sector externo a ser liderado por la expansión de la manufactura. Entre 1950 y 1975, la economía creció a una tasa promedio anual superior al 5%. Este período ha sido denominado *golden age* (Jiménez 2000: 13).

La estrategia de desarrollo industrialista presentó serias limitaciones en diversos aspectos. Por un lado, la estrategia no fue liderada por un «Estado desarrollista», por el contrario, este fue marcadamente un Estado liberal. De acuerdo con Jiménez (2002), para un Estado desarrollista «la industrialización constituye la base del desarrollo social y político, y el desarrollo es modernización de las estructuras económico-sociales, generación de un orden institucional democrático e integración social» (Jiménez 2002: 419).

Cuadro 7.4
Perú: Tasa de crecimiento promedio anual
(porcentaje)

Período	PBI real	PBI real per cápita
1951-1959	4.81	2.11
1960-1969	4.76	3.20
1970-1979	5.11	0.57
1980-1989	5.59	-1.69
1990-1999	5.51	1.38
2000-2008	5.56	4.23
1951-2008	3.93	1.58
1960-2008	3.77	1.48
1970-2008	3.16	1.04
1980-2008	3.08	1.21
1990-2008	4.36	2.73
Reformas:		
1951-1974 (*golden age: ISI*)	5.60	2.74
1990-1996 (Consenso de Washington)	3.61	1.67

Fuente: *Memoria 2009 BCRP*. Elaboración propia.

El proceso de industrialización por sustitución de importaciones, por lo tanto, no fue exitoso.

> La sustitución de importaciones llevada a cabo bajo regímenes políticos distintos fue, pues, desde el inicio, un proceso de «crecimiento transformador espurio», impulsado por un Estado que estuvo lejos de ser desarrollista. Fue espurio porque creó un sector manufacturero líder, pero falló en desarrollar una industria local productora de bienes de capital, de insumos y tecnologías; en articular la economía y el mercado interno; y, porque fue incapaz de modificar la composición del comercio exterior y su tendencia al recurrente déficit. (Jiménez 2000: 20).

El proceso de industrialización por sustitución de importaciones tuvo un marcado sesgo anti-exportador que no contribuyó a mejorar los problemas del desequilibrio externo, pues la industria manufacturera no logró generar las divisas que necesitaba para importar insumos y bienes de capital indispensables para su funcionamiento.

> El *golden age* produjo una industria con sesgo anti-exportador, cuyo dinamismo se originaba en la producción de bienes de consumo durable, dependiente de productos intermedios y de capital importados. La participación de los bienes de capital en la industria de maquinaria y equipo de transporte nunca dejó de ser muy pequeña, pues en ella predominaron los bienes de consumo duradero.
>
> El sector manufacturero se hizo transformador de insumos importados para satisfacer fundamentalmente la demanda interna, e importador de bienes de capital básicamente para mantener su capacidad productiva. De este modo acrecentó su dependencia de importaciones y, por lo tanto, de divisas que él mismo era incapaz de generar para expandirse. El sesgo anti-exportador de la industrialización por sustitución de importaciones y la carencia de un sector local productor de insumos, bienes de inversión y tecnología son así dos caras de la misma moneda (Jiménez 2000: 22).

Entre los años 1976 y 1990 se produjo un período de crisis marcado por ciclos económicos sumamente volátiles, desbalances externos, devaluación de la moneda e hiperinflación. Esta crisis hizo evidente la inviabilidad de la continuación y reproducción del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (Jiménez 2000: 22). Los gobiernos en este período mantuvieron el impulso al sector industrial como líder del aparato productivo, pues este sector dependía absolutamente de la política fiscal.

Jiménez (2002) señala que durante esta etapa el papel que desempeñó el Estado fue de «generador de demanda». Esto tuvo consecuencias negativas sobre las cuentas externas y fiscales. Las nuevas inversiones en la industria constituían importaciones de bienes de capital producidos en el exterior: por esta razón, no tenían efectos multiplicadores de inversión sobre el empleo y el ingreso. El estado compensaba dicha

ausencia de demanda con gastos deficitarios. La industrialización espuria acrecentó los desbalances estructurales en la economía peruana. Las etapas de expansión de la industria eran seguidas por la aplicación de «políticas de freno» para restablecer los equilibrios fiscal y externo (Jiménez 2002: 426-427).

Otros efectos perversos de la industrialización espuria fueron (Jiménez 2002: 427):

- La desarticulación entre la agricultura y la industria, pues el agro no generaba las divisas ni los bienes-salario requeridos para sostener la industrialización, mientras que la industria no generaba una demanda suficiente como para sacar del atraso a la agricultura.
- El crecimiento desequilibrado y dependiente de importaciones del sector industrial, reflejado en la mayor producción de bienes durables respecto a los bienes de capital.
- La llamada «crisis de la distribución» (Figueroa 1992), pues los niveles de pobreza aumentaron, mientras que grandes sectores de la población no recibían los beneficios del crecimiento.
- No evitó el «estrangulamiento externo», pues la estructura industrial no generaba las divisas necesarias para financiar los requerimientos de sus importaciones de insumos y bienes de capital.

La situación empeoró con la elevación de las tasas de interés extranjeras y la reducción del financiamiento como consecuencia de la crisis de la deuda externa a comienzos de la década de 1980. La difícil situación económica y política del país dañó severamente la legitimidad del Estado, por lo que «en medio de la ingobernabilidad, la estrategia neoliberal se impone en la década de los años 1990» (Jiménez 2002: 428).

Para Hausmann y otros (2007), la crisis tiene su explicación en la dinámica de exportaciones peruana. El análisis de la evolución de las exportaciones y el PBI realizado por los autores, demuestra que dos caídas en las exportaciones ocurrieron en 1979 y 1984, las cuales precedieron el rápido descenso del producto. Estas caídas en las exportaciones ocasionaron los problemas en la balanza de pagos y las crisis financieras (Hausmann y otros 2007: 6). La reducción de las exportaciones y, por lo tanto, la caída del producto, fue ocasionada por *shocks* de los términos de intercambio. Dada la naturaleza primario-exportadora de la estructura productiva, basada principalmente en la extracción minera y la agricultura, un *shock* de términos de intercambio genera una caída estrepitosa de los ingresos por exportaciones (Hausmann y otros 2007: 7).

El diagnóstico neoclásico del colapso económico sufrido en el Perú señala que:

> […] el intervencionismo estatal, […], al impedir el libre juego de las fuerzas del mercado, habría distorsionado el mecanismo de precios y, por lo tanto, provocado desequilibrios interno y externo que terminaron bloqueando, a largo plazo, el crecimiento

> económico. Dada la brecha interna y la distorsión de precios provocada por la política proteccionista, los intentos estatales de crecer a tasas superiores a la permitida por el ahorro interno, habría agravado aun más la brecha externa. En consecuencia, para la crítica neoclásica, la política comercial proteccionista […], habría sido responsable del desarrollo de una industria que ahora no dispone de ventajas comparativas, pues la habría hecho ineficiente y sin capacidad para exportar, al bloquear artificialmente la competencia. (Jiménez 2000: 28-29).

Dancourt y otros (2000) también le atribuye un papel importante a los términos de intercambio para explicar el comportamiento de la economía peruana en la última mitad del siglo XX. Pero, para estos autores, a diferencia del diagnóstico neoclásico o neoliberal, «el patrón de fluctuaciones económicas en el Perú parece ser independiente de los modelos de desarrollo o estrategias de crecimiento» (Dancourt y otros 2000: 215), y no un resultado de las distorsiones introducidas en la economía con la implementación de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, como la visión neoliberal afirma al diagnosticar la crisis de los ochenta.

La estrategia neoliberal se impone en todos los países de la región a raíz de la crisis de la deuda externa. Esta crisis aceleró el agotamiento del proceso de industrialización. Bajo el nombre de «Consenso de Washington» se agruparon las recomendaciones de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, consistentes en ayuda financiera condicionada a la aplicación de políticas de ajuste estructural. Contrariamente a las bases del Estado del bienestar, el Consenso:

> […] opta por el paradigma del mercado libre y la eliminación de la intervención económica del Estado para generar una *asignación* de recursos que permitiría superar los desajustes estructurales de nuestras economías y situarlas en la senda de la modernización y el crecimiento sostenido (Frenkel y otros 1992).

Por lo tanto:

> […] si los recursos se asignan solo a través del mercado, el Estado debe ser neutral, debe privatizar algunos servicios (seguridad social, educación, etc.), y debe redefinir su tamaño en función del principio de la austeridad y el equilibrio presupuestal (Jiménez 2002: 429).

El primer gobierno del ingeniero Fujimori (1990-1995) inició la aplicación de las reformas económicas dictadas por el Consenso de Washington, entre las que se encuentran (Jiménez 2002):

- La liberalización financiera
- Un plan de privatización de empresas públicas

- La reducción del número de tasas arancelarias, así como de su nivel; y la eliminación del subsidio a las exportaciones, entre otros.

La restauración liberal iniciada con las medidas del Consenso de Washington en 1990 tuvo efectos dañinos sobre la industria peruana. En las décadas de 1980 y 1990, el estancamiento económico y el estancamiento de la producción manufacturera está estrechamente asociado al debilitamiento sufrido por este sector. La nueva estrategia de desarrollo implícita del Consenso de Washington exalta las bondades del crecimiento dirigido por las exportaciones en un contexto económico de liberalización de mercados domésticos y externos.

La apertura comercial causó el incremento del déficit comercial de manufacturas, que llegó en 1995 al 51.4% de la producción de dicho sector, porcentaje similar al registrado en los primeros años de la década de 1960. Asimismo, el déficit de la balanza comercial aumenta de 202 millones de dólares a 1711 millones de dólares entre los años 1991 y 1997. Por su parte, las exportaciones e importaciones crecieron a una tasa anual de 11% y 17%, respectivamente. Al respecto, Jiménez señala:

> Con el retorno de los créditos externos, la reducción de las tasas de interés, y un consenso favorable al libre mercado, la liberalización comercial contribuyó no solo al ajuste a través de las importaciones entre demanda y oferta agregadas, sino también a la estabilización de los precios que tuvo como otros elementos centrales la apreciación cambiaria y la drástica reducción de los salarios reales. La apreciación deliberada del tipo de cambio nominal se utilizó, al igual que en otros países, como límite a la variación de los precios de los productos manufacturados. El resultado fue una drástica reducción del tipo de cambio real que afectó el costo de los productos exportables y estimuló aun más el crecimiento de las importaciones (Jiménez 2002: 431).

No obstante los desequilibrios comerciales y en la cuenta corriente de la balanza de pagos, y de una estructura de precios relativos contraria a la producción de comercializables, desde 1993 la economía empezó a crecer. Pero esta recuperación tuvo características especiales. Estuvo liderada básicamente por la construcción, la minería, el sector agropecuario, la industria procesadora de recursos primarios, y el comercio. La producción manufacturera (no primaria) también creció, pero no recuperó «su liderazgo en el crecimiento de la economía en su conjunto» (Jiménez 2002: 432). Pese a la reactivación económica, la estrategia de crecimiento seguida no generó cambios sustanciales en la naturaleza de la inserción comercial. Al contrario, la economía se reprimarizó y se produjo una desindustrialización, reduciéndose el empleo, los salarios reales y empeorando la distribución del ingreso (Jiménez 2000: 31).

> Los efectos del recetario liberal del Consenso de Washington sobre el desempeño del sector manufacturero y de su comercio exterior, son negativos. La liberalización

> comercial y el atraso cambiario, cuya duración se aproxima a los diez años, afectaron la competitividad de la gran mayoría de las ramas manufactureras no procesadoras de recursos primarios, provocando un retroceso hacia la estructura industrial de los inicios del proceso sustitutivo de importaciones, es decir, la reprimarización de la economía (Jiménez 2000: 32-33).

Restricciones del modelo primario exportador neoliberal

Con las reformas de los años noventa, la estructura productiva peruana volvió pues a orientarse a la producción y exportación de bienes primarios. Si bien las condiciones de financiamiento externo mejoraron, la estrategia de desarrollo neoliberal está basada en la inversión extranjera y en la expansión de los sectores primarios tradicionales (Jiménez 2000: 163).

Hausmann y otros (2007) sostienen que el mayor crecimiento experimentado por la economía peruana desde 2002 constituye una recuperación del colapso en el crecimiento sufrido a fines de la década de 1980, el cual estuvo acompañado de una crisis de balanza de pagos, hiperinflación y crisis de la deuda. Para estos autores, en la década de 1990, las condiciones macroeconómicas y políticas mejoraron sustancialmente. Sin embargo, a pesar de que el colapso económico de los ochenta fue producto de un *shock* de términos de intercambio y de que los precios relativos favorecen el movimiento hacia nuevos sectores de exportación, en las décadas posteriores, no ha habido una transformación estructural en la economía peruana.

Jiménez (2000) y Hausmann y otros (2007) coinciden en señalar la incapacidad de las reformas y la apertura comercial de generar una mayor diversidad en la canasta de exportaciones del país, sino que, por el contrario, la recuperación económica de los últimos años ha estado principalmente liderada por los sectores tradicionales, los mismos que fueron los más afectados durante el colapso.

> […] la apertura no ha modificado sustancialmente la composición del comercio exterior. En general, el mayor dinamismo de las exportaciones de los últimos años tiene su origen fundamentalmente en el crecimiento de las exportaciones de productos tradicionales. […] Por otro lado, la industria ha dejado de ser el motor del crecimiento económico; ha disminuido su importancia como generadora y multiplicadora de puestos de trabajo y, lo que es más, ha perdido competitividad, es decir, capacidad de situarse en la frontera productiva internacional (Jiménez 2000: 36-37).

> El país no fue capaz de descubrir nuevas actividades exportadoras que compensen aquellas que enfrentan viento en contra desde el exterior. Al contrario, Perú simplemente esperó durante el colapso hasta que los precios internacionales en la minería y los combustibles mejoraron (Hausmann y otros 2007: 8).

Para demostrar esta afirmación, Hausmann y otros (2007: 9) analizan la composición de las canastas de exportación en el período de contracción 1979-1993 y en el período de recuperación 1993-2005. Los autores encuentran que, en el momento en el que se produjo el colapso, la canasta de exportación estaba compuesta principalmente por productos mineros (43%), hidrocarburos (23%) y productos de agricultura tradicional (12%). Las exportaciones per cápita en dólares reales en 1979 eran de 522 y en 1993 eran de 176 dólares reales. Los autores señalan que el 81% de la reducción ocurrida entre 1979 y 1993 se debió a la caída del valor de las exportaciones en estos sectores tradicionales. Asimismo, la recuperación producida entre 1993 y 2005 estuvo conducida por la expansión de estos sectores, el único sector nuevo que contribuyó a la recuperación fue el sector de agricultura no tradicional. Los autores estiman que el 78% de la recuperación en las exportaciones per cápita en el período 1993-2005 se debió al incremento en el valor de los productos de los sectores tradicionales (Hausmann y otros 2007: 9).

De este modo, las reformas liberales emprendidas en la década de 1990 con la aplicación del Consenso de Washington, si bien contribuyeron a la estabilidad macroeconómica, no han generado cambios estructurales que originen un proceso de crecimiento sostenido. Por lo tanto, a pesar de haber superado los problemas macroeconómicos del período de 1975-1990, esta estrategia de crecimiento no es suficiente garantía de que el Perú se sitúe en una senda de crecimiento sostenido debido a la existencia de restricciones que, lejos de ser aliviadas con la adopción del modelo primario exportador, fueron agravadas.

Hausmann y otros (2007: 11) señalan que una de las principales restricciones que enfrenta el crecimiento en el Perú es la falta de nuevos sectores exportadores en la estructura productiva peruana. Esta carencia se explica por la naturaleza de la especialización adoptada en el país. El grado de sofisticación de las exportaciones peruanas, uno de los principales determinantes de crecimiento de las exportaciones y del producto, es reducido en relación a otros países con similares niveles de ingreso. Asimismo, el proceso de mejora en el grado de sofisticación y calidad de las exportaciones se ha rezagado, en relación a otros países de la región. «En consistencia con la evidencia de que Perú no ajusta sus exportaciones en respuesta a los cambios en los precios relativos, Perú ha estado atascado en un paquete de exportaciones poco sofisticadas desde 1975 que no conducirá a crecimiento futuro» (Hausmann y otros 2007: 13).

Hausmann y Klinger (2006) encontraron que el proceso de evolución del nivel de sofisticación de las exportaciones de un país es más fácil cuando los nuevos bienes a producir son cercanos a los bienes actualmente producidos. «La probabilidad de que un país desarrollará la capacidad de ser bueno produciendo un nuevo bien particular está por lo tanto relacionada a su capacidad instalada en la producción de otro bien similar

o cercano para el cual las capacidades productivas existentes actualmente pueden ser fácilmente adaptadas» (Hausmann y otros 2007: 13). Analizando las posibilidades de sustitución de bienes en la producción, los autores concluyen que, cuando Perú sufrió el colapso económico (1980), no contaba con muchas posibilidades para expandir su producción a nuevos tipos de bienes distintos a los que venía produciendo. Asimismo, los autores señalan que, en el año 2000, las oportunidades de cambio estructural, es decir las oportunidades para producir bienes similares a los que se producen actualmente pero con mayor grado de sofisticación, son mejores en comparación a la década de 1990 (Hausmann y otros 2007: 19).

Las principales oportunidades de transformación identificadas por Hausmann y otros se encuentran en el procesamiento de pescado, frutas y vegetales y la elaboración de productos alimenticios procesados. La mayoría de estos productos están en el sector de la agricultura no-tradicional los cuales contribuyeron a la recuperación de las exportaciones en los años de 1990. Sin embargo, la mayoría de las actividades de este sector utiliza, o es intensiva en, trabajo rural, mientras que las principales zonas con exceso de mano de obra en Perú son zonas urbanas. Es decir, una transformación basada en este tipo de productos no absorberá al amplio número de desempleados de las zonas urbanas.

> No son solo estos nuevos sectores los que no concuerdan con el mercado laboral de Perú, sino también los sectores exportadores existentes. La minería, sector que dirige la recuperación de las exportaciones, es extremadamente poco intensiva en trabajo […] mientras las exportaciones mineras se dispararon desde 1991 al 2000, el empleo en el sector minero como una proporción de la población en edad de trabajar disminuyó (Hausmann y otros 2007: 21).

Además, la canasta de exportación peruana es altamente intensiva en capital. Especialmente en el sector minero, el capital tiene forma de inversión extranjera y, por lo tanto, las ganancias generadas en esos sectores salen del país. Esta característica de los sectores exportadores explica por qué el crecimiento en la economía peruana no ha tenido impactos en el desarrollo social (Hausmann y otros 2007: 23).

Entre otros factores que son comúnmente identificados como restricciones potenciales al crecimiento, Hausmann y otros (2007) analizan las condiciones de financiamiento, el capital humano, la regulación laboral, el sistema tributario, la estabilidad macroeconómica y el crimen. Con respecto al financiamiento los autores concluyen que el acceso al ahorro no parece ser una restricción significativa al crecimiento en Perú, pues la inversión se ha mostrado poco sensible al incremento en el acceso al financiamiento y las reducciones en la tasa de interés. La inversión es más sensible a las variaciones en los retornos esperados que a los cambios en las tasas de interés

(Hausmann y otros 2007: 26-27). Por otro lado, el análisis de las regulaciones laborales encuentra evidencia mixta acerca de sus efectos sobre el crecimiento de la economía.

Por su parte, los niveles de crimen (luego de la captura de los principales líderes del movimiento Sendero Luminoso) y corrupción no representan una restricción significativa al crecimiento (Hausmann y otros 2007: 33). Asimismo, según los autores, los factores de estabilidad macroeconómica y estabilidad política tampoco constituyen una restricción significativa al crecimiento en el Perú. Sin embargo, los autores resaltan que la política cambiaria sí está limitando el crecimiento de las exportaciones y de los retornos para la exploración de nuevas actividades transables (Hausmann y otros 2007: 35). Los niveles de capital humano tampoco son un límite significativo a la expansión económica, pues han estado aumentando considerablemente en los últimos años; no obstante, los retornos a la educación no han aumentado considerablemente (Hausmann y otros 2007: 36-37).

La infraestructura económica, por el contrario, sí es identificada por Hausmann y otros (2007) como un limitante a la expansión de la economía. El gasto público en infraestructura se ha reducido en comparación a sus niveles de 1970. Asimismo, a nivel internacional, el nivel del gasto en infraestructura es relativamente bajo (menos de dos tercios del gasto en Chile). Esto implica que la oferta efectiva de infraestructura es insuficiente para satisfacer las necesidades de crecimiento. Además, la infraestructura económica es esencial para favorecer el cambio en la producción hacia bienes con mayor grado de sofisticación. Sin embargo, la infraestructura es específica a los sectores que se busca promover. De este modo, la falta de infraestructura se relaciona ampliamente con fallas de coordinación, pues esta infraestructura altamente específica debe ser coordinada por el gobierno para favorecer la transformación estructural, sobre todo si se desea producir bienes con mayores grados de sofisticación (Hausmann y otros 2007: 41).

Jiménez (2009), por su parte, sostiene que la reprimarización de la economía y la aplicación de la estrategia de desarrollo neoliberal basada en la promoción de las exportaciones tradicionales han tenido efectos negativos sobre la demanda interna, agravando así las restricciones por el lado de la demanda que enfrenta el crecimiento peruano. El autor señala:

> Como resultado de la aplicación de las políticas neoliberales se deprimieron los ingresos de los trabajadores, se desregularon los mercados, en especial el mercado de trabajo, se debilitaron las organizaciones sindicales, se aplastó a la clase media, se empobreció la calidad de la educación y aumentó la desigualdad. La flexibilización del mercado de trabajo fue acompañada por la liberalización comercial y un estilo de crecimiento liderado por las exportaciones. Este es un tipo particular de crecimiento exportador que no fundamenta sus ganancias de competitividad en el crecimiento sostenido de la productividad; primero, porque el Estado renunció a su obligación de generar las

> condiciones para la expansión de los mercados internos y los cambios técnicos endógenos; segundo, porque la globalización del libre comercio presionó a la reducción del costo del trabajo o al estancamiento de los salarios; y, tercero, porque la privatización, la reducción del Estado, y la eliminación de la estabilidad y otros derechos laborales, precarizaron el empleo y los ingresos de los trabajadores (Jiménez 2009: 168-169).

Una de las principales limitaciones al crecimiento exacerbadas por el modelo neoliberal es la «insuficiencia estructural de la demanda efectiva interna» (Jiménez 2009: 170). El modelo neoliberal, al basar el desarrollo de la economía únicamente en el crecimiento de las exportaciones, ha acentuado la dependencia de la economía peruana en factores externos y ha descuidado la demanda interna, al mantener estancados los salarios reales, debilitar las condiciones laborales y acrecentar la desigualdad en la distribución del ingreso. Por ejemplo, hasta 1990, la evolución del salario real se encontraba bastante relacionada con la evolución del producto bruto interno per cápita; sin embargo, desde 1990, la separación entre estas variables se torna significativa y creciente. Mientras el PBI per cápita crece aceleradamente en los últimos siete años, los salarios reales se mantienen estancados en un nivel que representa el 54.3% de su nivel de hace treinta años. El salario real de 2008 representa el 52.8% de su valor registrado en 1987. Por su parte, las exportaciones han crecido a una tasa mucho mayor que el crecimiento del producto per cápita; no obstante, el crecimiento de las exportaciones no ha contribuido a elevar los salarios reales (Jiménez 2009: 171).

El patrón de crecimiento de las últimas décadas prescindió del mercado interno y se basó fundamentalmente en factores externos: precios de intercambio favorables, una demanda mundial creciente e inversiones extranjeras concentradas en la explotación de recursos naturales. Además, su dependencia del comercio y del capital transnacional, se sustenta en el abaratamiento de la mano de obra y en la existencia de altas rentas naturales en el suelo y subsuelo del país cuya explotación se asegura con importantes incentivos a la inversión extranjera. Lamentablemente, la configuración de una estructura productiva con estas características tiene límites internos que dificultan el crecimiento sostenido (Jiménez 2009: 172).

Por un lado, la economía es incapaz de generar el crecimiento sostenido de la productividad y de la economía, y de crear puestos de trabajo, estables y bien remunerados. Jiménez (2009: 173) encuentra que el desempeño económico de los últimos veinte años no ha superado el crecimiento registrado antes de la crisis de la deuda externa: en el período 1950-1981, el PBI per cápita creció a una tasa promedio anual de 2%, en 1981-1987, lo hizo a 0.1% promedio anual y entre los años 1987 y 2008 creció a 1% promedio anual. Asimismo, la productividad total de los factores crece a una tasa promedio de 1.2% durante el período 1950-1981, decrece a -0.8% entre 1981-1987, entre 1987 y 1997 decrece a -2% y de 1997 a 2008 se incrementa a una tasa de 0.9%.

El comportamiento de otros indicadores de desempeño económico, como el coeficiente de inversión bruta fija, también evidencia las limitaciones de la estrategia exportadora neoliberal. Con casi el mismo valor para los períodos 1950-1975 y 1990-2008, 18% y 20.4% respectivamente, este indicador no muestra mejoras en la eficiencia de la inversión. La relación incremental capital–producto (ICOR) del período 1950-1981 es igual a 3.0% mientras que para el período 1990-2008 es igual a 3.4%. En el período de auge de la sustitución de importaciones, 1959-1966, el ICOR registró el valor de 2.2, lo que equivale a decir que, en este período, la eficiencia de la inversión fue notoriamente mayor. Todo esto ocurre no obstante que el coeficiente de inversión extranjera aumenta de 14.3% en el período 1950-1981 a 16.7% en 1990-2008. Asimismo, el incremento de la inversión bruta fija privada se debe, sobre todo, al incremento de la inversión extranjera: la participación promedio de esta pasó de 2% en 1950-1981 a 12.1% en el período 1987-1991 y a 7.7% en el período 1997-2008. La creciente participación de la inversión extranjera no contribuye al mejoramiento de la eficiencia de la inversión.

El modelo de desarrollo propuesto por las reformas neoliberales no logró expandir la inversión nacional El coeficiente de inversión privada local o nacional solo supera al registrado en el período 1950-1981 en 1% (pasó de 14.3% en dicho período a 15.3% en 1990-2008). Los contratos de estabilidad jurídica y los capítulos de inversión en los tratados comerciales (TLC) que protegen a la inversión extranjera, ponen en desventaja a los inversionistas nacionales que enfrentan, al interior del país, restricciones de mercado y financiamiento. A estas dos restricciones se sumó la contracción de la inversión pública, afectando así a la inversión privada nacional. Entre los períodos 1969-1987 y 1990-2008, se contrajo en un monto equivalente a 1.8% del PBI, contracción que se expresa en el deterioro de la infraestructura pública, especialmente la infraestructura vial, de saneamiento y de servicios como salud y educación (Jiménez 2009: 174).

El estancamiento y la reducción de la inversión bruta fija y de la inversión pública, «limitan no solo el crecimiento a largo plazo sino también la continua y necesaria modernización de la economía» (Jiménez 2009: 175). El modelo de desarrollo neoliberal impulsado por las exportaciones no ha logrado generar una expansión y modernización de la capacidad productiva, pues la inversión se destina básicamente a la construcción y no a la adquisición de maquinaria y equipo para los sectores agrícola y manufacturero (Jiménez 2009: 175).

Esta tendencia se refleja también en la pérdida de importancia relativa de la inversión en el sector manufacturero, que afectó negativamente su capacidad de generar y multiplicar empleos. Las fuentes de empleo se concentran en los sectores de servicios. La economía se terciariza. Esta situación, sumada a la implementación de las reformas de flexibilización del mercado laboral y apertura comercial, tiene como consecuencia

el incremento del subempleo y la informalidad, el estancamiento de los salarios reales y el deterioro de las condiciones laborales, especialmente para los trabajadores poco calificados (Jiménez 2009: 177).

En cuanto a las restricciones externas que enfrenta la economía peruana, Jiménez plantea que «las políticas de libre comercio (rebajas arancelarias y TLCs), la terciarización y el sesgo primario exportador de la economía, deben haber acentuado la restricción de la balanza de pagos al crecimiento de largo plazo, aumentando la elasticidad de las importaciones respecto a la demanda interna» (2009: 177). Según las estimaciones del autor, la elasticidad ingreso de la demanda por importaciones reales pasó de 1.65, durante el período 1950-1988, a 2.16 durante los años comprendidos entre 1989-2008 (Jiménez 2009: 206-207). El incremento en la producción, al generar un crecimiento mayor de las importaciones, produce desbalances externos, por lo que la economía se ve forzada a desacelerar el crecimiento de la demanda y a depreciar el tipo de cambio (Jiménez 2009: 178).

En suma, con la implementación de la estrategia de crecimiento neoliberal, no solo se habría debilitado el papel de la demanda y los mercados internos, sino también se habría incrementado la dependencia de la economía de la demanda externa, empeorando las restricciones internas y externas al crecimiento económico. La insostenibilidad de la estrategia neoliberal se puso en evidencia a raíz de la crisis financiera internacional de 2008 (Jiménez 2009: 181).

> Este modelo [primario exportador] no puede sostenerse a largo plazo y, menos, al margen de la recuperación de la economía internacional. Es un modelo que no reactiva ni dinamiza la demanda efectiva interna; no articula ni expande los mercados internos, ni crea empleos e ingresos estables.
>
> La crisis ha clausurado, por lo tanto, la salida exportadora. Será entonces inevitable optar por una estrategia de desarrollo basada en la expansión y creación de mercados internos, con el comercio global sirviendo al desarrollo nacional y donde la búsqueda de ventajas comerciales no impida, más bien se sustente, en la expansión e integración de los mercados internos, es decir, en la articulación de la economía con la geografía y demografía del país. Aquí, el estado tendrá una importante tarea que cumplir (Jiménez 2009: 181).

Crecimiento en el Perú: ¿crecimiento pro-pobre?

Deza y Kapsoli (2007) caracterizan el crecimiento experimentado en el Perú durante el período 2000-2007 en el marco del crecimiento pro-pobre. Los autores encuentran evidencia de que el crecimiento está ligado a la reducción de la pobreza solo por el canal

del empleo y no por el canal de la redistribución. Es decir, la reducción de la pobreza en dicho período no se explica por los componentes redistributivos, sino principalmente por el incremento del empleo.

El diagnóstico de los autores es que las políticas sociales para combatir la pobreza no han sido efectivas. Asimismo, los autores estiman que, en el año 2011, la tasa de pobreza seguirá estando considerablemente por encima de la meta de 30% anunciada por el gobierno para dicho año. De este modo, los autores enfatizan que solo creciendo no se llegará a la meta. Son necesarias, además, las reformas en los programas de ayuda social y en el mecanismo del gasto público (Deza & Kapsoli 2007: 12).

Por su parte, Mendoza y García (2006) encuentran que el crecimiento económico de los últimos años ha estado acompañado por un crecimiento del empleo, y ambos crecimientos presentan perspectivas de sostenibilidad en los años venideros. El mayor crecimiento económico ha generado también el incremento de los ingresos familiares y la recaudación del gobierno, constituyendo la principal fuente de reducción de los niveles de pobreza ocurrida durante los últimos años. Las recomendaciones de los autores son continuar en esta senda de crecimiento para acelerar la reducción de la pobreza.

Francke e Iguiñiz (2006) analizan el crecimiento económico en el caso peruano con relación a sus efectos sobre la pobreza y la distribución, en el marco del crecimiento pro-pobre. El diagnóstico de los autores para la economía peruana señala que existen tres sectores en la economía con distintas y acentuadas características en cuanto a productividad y capacidad de absorción de fuerza laboral.

El primer sector, donde se encuentran actividades como la minería, electricidad, telecomunicaciones, se caracteriza por el elevado valor agregado por trabajador, los buenos salarios, la reducida proporción del empleo nacional que representan sus trabajadores y el reducido número de empleos que genera la expansión de este sector. Según los autores, «el crecimiento del PBI minero casi no genera nuevos empleos: por cada 1% de crecimiento, el empleo en el sector aumenta apenas 0,04%» (Francke & Iguiñiz 2006: 27).

El segundo sector produce bienes con menor valor agregado, pero presenta una absorción de fuerza laboral mayor en comparación con el primer sector. En este segundo sector se encuentran actividades como la manufactura, la agro-exportación y el turismo. Los autores enfatizan especialmente la manufactura, pues, si bien solo representa 10% de la fuerza laboral, los salarios en esta actividad son relativamente altos y presenta una elevada elasticidad-empleo (Francke & Iguiñiz 2006: 27). Finalmente, el tercer sector, el agro, presenta el menor valor agregado, baja productividad, elevado número de puestos de trabajo y los menores ingresos para sus trabajadores.

Para asegurar que el crecimiento beneficie a los más pobres, es necesario orientar el crecimiento de manera que se produzca una mayor absorción de fuerza laboral, me-

joren las remuneraciones de los trabajadores y sea posible que la mayoría de pequeños empresarios y agricultores puedan participar de la dinámica de crecimiento económico. «En ese contexto, la industria manufacturera deviene particularmente importante como generadora de empleo, cambio técnico y articulación entre sectores» (Francke & Iguiñiz 2006: 34).

Las estrategias de reducción de pobreza propuestas por Francke e Iguiñiz (2006: 35) se orientan a aumentar la productividad del tercer sector, la agricultura, contando con los recursos de los otros sectores de la economía. Además, es necesario complementar las mejoras en la productividad del tercer sector con el ensanchamiento e incremento de la productividad del sector manufacturero, lo cual generará la creación de más empleos. Asimismo, el Estado debe brindar incentivos al esfuerzo e inversión de los pobres.

Entre las medidas específicas para promover el crecimiento pro-pobre, se encuentran, entre otras, la generación de empresas descentralizadas a lo largo de la geografía peruana, para desincentivar la concentración de activos (inversiones, fábricas) en la capital; la promoción de las exportaciones, para aumentar la disponibilidad de divisas; incrementar la recaudación con un sistema tributario progresivo; incrementar el gasto en capital humano desde las mismas unidades familiares; asegurar una remuneración adecuada para los trabajadores, de modo que los mayores ingresos contribuyan a fortalecer los mercados internos.