

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Repositorio Institucional del ITESO

rei.iteso.mx

Centro de Investigación y Formación Social

CIFS - Reportes

2008

Los dilemas del desarrollo: una mirada desde América Latina (1990-2008)

Díaz-Muñoz, Guillermo

Díaz-Muñoz, G. (2008) "Los dilemas del desarrollo: una mirada desde América Latina (1990-2008)", Seminario Interdisciplinario del Doctorado en Estudios Científico Sociales. Guadalajara, Jalisco: ITESO.

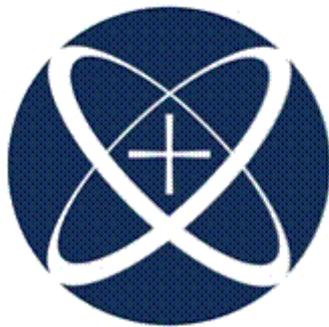
Enlace directo al documento: <http://hdl.handle.net/11117/1404>

Este documento obtenido del Repositorio Institucional del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente se pone a disposición general bajo los términos y condiciones de la siguiente licencia: <http://quijote.biblio.iteso.mx/licencias/CC-BY-NC-2.5-MX.pdf>

(El documento empieza en la siguiente página)

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

DOCTORADO EN ESTUDIOS CIENTÍFICO-SOCIALES



ITESO
Universidad Jesuita
de Guadalajara

**“Los dilemas del desarrollo: una mirada desde América Latina
(1990-2008)”**

GUILLERMO DIAZ MUÑOZ y S. ARACELI MONTES REYES¹

¹ Ensayo presentado por los autores en el Seminario de Especialidad II del Doctorado en Estudios Científico Sociales del ITESO en mayo de 2008 y revisado por el Dr. Enrique Valencia Lomelí.

ÍNDICE

1. Introducción: el problema del desarrollo y AL.
2. El contexto económico latinoamericano: sus apuestas históricas y resultados.
 - 2.1 El modelo de sustitución de importaciones
 - 2.2 El modelo neoliberal ¿la tabla de salvamento?
3. Análisis de los factores de éxito en experiencias de desarrollo nacional en otras regiones del mundo y sus enseñanzas.
 - 3.1 La siempre necesaria contextualización: lo concreto y particular en la diversidad de cada nación.
 - 3.2 El regreso al papel activo del Estado: un nuevo protagonismo responsable con el desarrollo.
 - 3.3 El nuevo papel del mercado: una construcción social para una globalización gestionada.
 - 3.4 Un nuevo papel de la sociedad: el desarrollo social con participación democrática para la justicia y equidad.
4. Conclusiones: algunas lecciones y desafíos para el desarrollo de los países latinoamericanos.

Referencias bibliográficas

“Los dilemas del desarrollo: una mirada desde América Latina (1990-2008)”

Por:

Guillermo Díaz Muñoz
S. Araceli Montes Reyes

*Los resultados de una teoría dependen de sus hipótesis,
y si éstas se apartan demasiado de la realidad
es probable que las políticas que se basen en ese modelo no funcionen*
Joseph E. Stiglitz

1. Introducción: El problema del desarrollo y América Latina

A través de la historia pueden identificarse muchas razones que podrían considerarse como impedimentos para el desarrollo de América Latina, pero definitivamente el desarrollo es una combinación de varios factores. Hablar de desarrollo implica hablar de economía, política, sociedad y cultura; factores que inciden sobre el comportamiento de los países.

En los últimos 28 años de desarrollo no se ha logrado estabilizar la situación económica, social y política de los países de América Latina, sino que se han dado fuertes tensiones sociales que amenazan la estabilidad de varios países del subcontinente. En muchos de los países latinoamericanos es claro el papel que han jugado las políticas del modelo neoliberal y los factores de la globalización en la creación y mantenimiento de un clima de inestabilidad.

América Latina ha transitado por condiciones diferentes a través del tiempo. Su desarrollo ha sido el resultado de diversas etapas tanto de avance como de estancamiento y retroceso. Enfocándonos en las últimas 3 décadas vividas por América Latina podemos sintetizarlas de la siguiente manera: la de los años setentas como una época de endeudamiento, la década de los ochentas como una época de inflación y recesión para finalmente llegar a la época de los

noventas que podemos catalogar como la etapa de los planes de ajuste estructural que generaron cierto crecimiento pero que cobraron un precio muy alto y que todavía algunos países siguen pagando.

Independientemente de las diferentes etapas que podamos identificar en el proceso de desarrollo de América Latina, podemos rescatar un común denominador que es la larga lucha de sus sociedades por salir del subdesarrollo y lograr una vida digna para sus miembros; la búsqueda de un mejor desarrollo en el que se enmarquen sus aspiraciones y su identidad.

Este trabajo comienza dando un panorama general sobre el contexto económico de América Latina a partir de la aplicación de dos modelos fundamentales y sus resultados: el modelo de sustitución de importaciones y el modelo neoliberal, que para América Latina a partir de 1990, este último estaría centrado en el Consenso de Washington. A partir de ese contexto histórico se hace un análisis de los factores de éxito de las estrategias de desarrollo en otras regiones del mundo y cuáles serían sus experiencias y enseñanzas, cerrando con las lecciones y los desafíos para el desarrollo de los países latinoamericanos.

2. El contexto económico latinoamericano: sus apuestas históricas y resultados

No es posible comprender la situación actual por la que atraviesa América Latina sin tomar en cuenta el proceso histórico por el que se ha pasado. Las decisiones que se tomaron en el pasado indiscutiblemente tienen repercusiones en el presente. A través de esa revisión histórica, considerando la segunda mitad del siglo XX, se resaltan dos modelos enfocados a la búsqueda del desarrollo de la región. Estos modelos son conocidos como el de sustitución de importaciones y el comúnmente llamado modelo neoliberal o de ajuste estructural. Para esta mirada histórica se ha recurrido a autores como: Guillén (s/f; 2007), Stiglitz (2003; 2006), Reyes (2007), Williamson (1998), Banco Mundial (2005) y Castells (2005).

2.1 El modelo de sustitución de importaciones

Comenzaremos diciendo que en los países de América Latina se dio la aplicación de un modelo de industrialización sustitutiva, en el cual se ponía énfasis en el progreso por medio del desarrollo del sector industrial. Este modelo al que llamaremos de *sustitución de importaciones*, pudiera dividirse en dos periodos.

El primer periodo llega hasta mediados de los años cincuentas y se caracteriza por ser un periodo en el que las importaciones de manufactura son sustituidas por fabricación interna de bienes de consumo no duraderos como bebidas, alimentos, textiles etc. Las técnicas de producción de dichos productos eran relativamente sencillas por lo que no había realmente un fortalecimiento tecnológico de dichos sectores industriales.

El nivel de importaciones registró una baja importante durante esta primera etapa. Las políticas defensivas del gobierno y las devaluaciones del tipo de

cambio hicieron fácil el proceso sustitutivo. Por otra parte se debe considerar que la inversión descansaba fundamentalmente en la inversión nacional, tomando el Estado un papel central pues incluyó la protección arancelaria de la industria, la aplicación de estímulos fiscales y el financiamiento público de las inversiones. La deuda externa había sido prácticamente cancelada y la nueva deuda no alcanzaba todavía proporciones importantes pues era una deuda pública que se concentraba con gobiernos y organismos multilaterales a plazos y con algunas concesiones.

La segunda etapa del modelo de sustitución de importaciones se inicia prácticamente a finales de los años cincuenta, que aún cuando el crecimiento seguía orientado hacia el mercado interno se dan cambios importantes. Los bienes industriales que comienzan a producirse son, principalmente bienes de consumo duradero como automóviles, electrodomésticos, etc. y a diferencia de la etapa anterior en la que el esfuerzo de industrialización se sentaba en capitales nacionales, en esta segunda etapa es la inversión extranjera la que la sostiene. Las empresas transnacionales capitalizaron el desarrollo del mercado interno apoderándose de las actividades más dinámicas de la industria provocando una dependencia tecnológica. Entonces como algunos autores lo sostienen, ya no se trataba de un modelo de sustitución de importaciones, sino de la *internacionalización del mercado interno*.

Bajo estas circunstancias la influencia de las políticas económicas de los gobiernos se vio limitada e influenciada por las empresas transnacionales. Entre las dificultades que estancaron los efectos hacia atrás de la industrialización sustitutiva estaban la restricción de divisas y la alta concentración del ingreso que hacía más angosto al mercado. Sin embargo también se debió a errores en la política económica que desalentaron la marcha del proceso hacia atrás, entre los que destacaron la aplicación de políticas cambiarias que indujeron la sobrevaluación de las monedas, así como la insuficiente protección a la

importación de insumos y bienes de capital para alentar la producción nacional de los mismos (Guillén s/f).

A pesar del dinamismo de la industria, ésta resultó insuficiente para absorber a las personas que migraron a las ciudades provocando subempleo, informalidad y marginalidad en las grandes ciudades de América Latina.

El modelo de sustitución de importaciones no modificó sustancialmente el nivel de desigualdad que prevalecía en América Latina. De 1960 a 1970 se da una reducción de 53.2 a 48.4 pero para 1980 ya estaba de nuevo en ascenso en 50.8 (Guillén:s/f) (veáse tabla No.1).

Tabla No.1

| COEFICIENTE GINI | | | | | | |
|------------------|------|------|------|------|-------------------|------|
| | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | Mediados 90 | 2000 |
| AMERICA LATINA | 53.2 | 48.4 | 50.8 | 52.2 | | |
| MEXICO | | 56.7 | 51.8 | 54.9 | 53.4 | 54.6 |
| BRASIL | | 57.4 | | 57.3 | 59.4 | 59.3 |
| ARGENTINA | | 42.5 | | 50.1 | 48.2 ^a | 52.2 |
| CHILE | | 50.3 | | 55.1 | 56.1 ^a | 57.1 |

Fuente: Elaborado con datos de ONU. Indicadores de desarrollo humano (2006), Hernández Laos y Velázquez (2003) y Banco Mundial (2004) en Guillén (s/f)

Sin acciones correctivas a la mejora de la distribución del ingreso por parte de los Estados, aún cuando el dinamismo de la acumulación de capital hizo posible cierta mejoría en los salarios reales y la incorporación de los estratos medios al consumo de bienes duraderos, varios segmentos de la población no fueron beneficiados. La incapacidad de los países de la periferia de generar las divisas necesarias para financiar la reposición y ampliación de la planta productiva no se resolvió.

Entre 1978 y 1981, se vieron algunos beneficios en término de intercambio del mercado internacional para las exportaciones latinoamericanas, además de

generosos créditos internacionales. En este punto no hay que olvidar que el control de la industria latinoamericana lo tenían las empresas transnacionales. Estas condiciones posibilitaron que la región implementara políticas económicas expansivas, las cuales hicieron que 6 países latinoamericanos mantuvieran tasas de crecimiento económico por arriba del 5 por ciento (véase tabla No. 2).

Tabla No. 2
Países Latinoamericanos : Producto Interno Bruto
(variaciones entre promedios anuales)

| Países | 1978/1981 | 1982/1984 | 1985/1989 | 1991/1995 |
|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Argentina | 0.1 | 0.8 | -0.9 | 7.6 |
| Bolivia | 0.4 | -3.2 | 1.7 | 3.7 |
| Brasil | 4.1 | 1.0 | 2.8 | 2.3 |
| Chile | 7.2 | -3.4 | 5.6 | 6.8 |
| Colombia | 4.9 | 2.2 | 4.7 | 4.0 |
| Costa Rica | 2.2 | 0.9 | 3.8 | 4.9 |
| Ecuador | 5.3 | 0.7 | 2.1 | 3.7 |
| El Salvador | -4.1 | -1.0 | 1.4 | 2.5 |
| Guatemala | 3.6 | -2.0 | 2.3 | 4.0 |
| Haití | 4.1 | -0.8 | 0.2 | -8.3 |
| Honduras | 5.1 | 0.5 | 3.2 | 3.3 |
| México | 9.2 | -0.5 | 1.6 | 2.6 |
| Nicaragua | -7.3 | 0.7 | -3.4 | 0.8 |
| Panamá | 8.2 | 1.5 | -0.4 | 6.9 |
| Paraguay | 10.5 | -0.2 | 4.0 | 2.9 |
| Perú | 3.9 | -2.6 | -1.4 | 4.7 |
| Rep. Dominicana | 4.5 | 2.6 | 2.1 | 3.5 |
| Uruguay | 4.8 | -5.5 | 3.3 | 4.7 |
| Venezuela | -1.2 | -2.7 | 2.4 | 3.0 |
| América Latina | 4.2 | 0.0 | 2.0 | 3.6 |

Fuente: Economic Commission for Latin America and Caribbean ECLAC. The economic Experience for the last 15 years 1980-1995. (Santiago de Chile, Chile, 1999) en Reyes (2007)

En la mayoría de los casos, estos logros estuvieron acompañados de un excesivo déficit en las cuentas corrientes que sobrepasaban el 4 por ciento de su PIB y en 10 de esos casos, el déficit llegó a estar sobre el 5 por ciento del PIB (Reyes: 2007) (véase tabla No. 3).

Tabla No. 3

**Países Latinoamericanos : Déficit en la balanza de pagos
Cuenta corriente como porcentaje del PIB (a)(b)
(porcentajes)**

| Países | 1978/1981 | 1982/1984 | 1985/1989 | 1991/1995 |
|--------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Argentina | 0.8 | 2.2 | 1.3 | 2.5 |
| Bolivia | 9.2 | 8.7 | 12.5 | 9.3 |
| Brasil | 4.4 | 3.0 | 0.3 | -0.2 |
| Chile | 9.3 | 9.3 | 4.5 | 2.9 |
| Colombia | 0.9 | 6.4 | 0.5 | 0.1 |
| Costa Rica | 13.4 | 9.5 | 8.4 | 5.6 |
| Ecuador | 7.5 | 4.4 | 6.0 | 4.2 |
| El Salvador | 4.3 | 6.0 | 5.5 | 4.6 |
| Guatemala | 4.1 | 3.7 | 4.4 | 5.1 |
| Haití | 15.5 | 15.2 | 13.3 | 7.8 |
| Honduras | 10.5 | 9.2 | 8.4 | 11.1 |
| México | 4.5 | -1.0 | 1.0 | 6.8 |
| Nicaragua | 12.1 | 22.8 | 40.0 | 51.9 |
| Panamá | 8.4 | -1.7 | -3.6 | 3.1 |
| Paraguay | 6.5 | 7.0 | 7.5 | 9.0 |
| Perú | 1.7 | 4.7 | 3.0 | 4.9 |
| Rep. Dominicana | 8.5 | 7.5 | 4.1 | 2.9 |
| Uruguay | 4.7 | 1.8 | 0.2 | 1.7 |
| Venezuela | -0.1 | -2.9 | -1.7 | -0.1 |
| América Latina | 3.7 | 2.1 | 1.2 | 2.8 |

Notas:

- (a) Las estimaciones del PIB en dólares corrientes fueron calculadas sobre la base de datos del PIB expresados en monedas locales y en las tasas de cambio aplicadas a las exportaciones más relevantes de bienes y servicios;
- (b) Las cifras negativas se refieren a resultados positivos o se superávit en la balanza de pagos

Fuente: Economic Commission for Latin America and Caribbean ECLAC. The economic Experience for the last 15 years 1980-1995. (Santiago de Chile, Chile, 1999) en Reyes (2007)

Sin una base política capaz de recuperar su autonomía frente al exterior y emprender las reformas necesarias para 1982 la mayoría de los países latinoamericanos habían sido afectados por una profunda recesión económica provocada por factores externos, pero también por la intervención de factores internos como la inconsistencia en el manejo de las políticas públicas, la desorbitada expansión del gasto doméstico en varios casos, los altos niveles de endeudamiento externo, y las políticas de estabilización de precios basadas en el manejo casi único de las tasas de cambio.

Esta crisis estableció la decadencia del modelo de sustitución de importaciones dándole paso al modelo neoliberal.

2.2 El modelo neoliberal ¿la tabla de salvamento?

Con el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y para enfrentar los problemas económicos debidos a la deuda externa, los países latinoamericanos iniciaron en 1982 un proceso de ajuste que en una primera etapa duraron hasta 1990.

Los países latinoamericanos se vieron en la necesidad de proyectar sus economías hacia el exterior y a financiar el pago de la deuda por medio de superávit en la balanza comercial, debido a la rigidez de los programas de ajuste impuestos por el Fondo Monetario Internacional y a que los acreedores externos decidieron suspender el financiamiento voluntario.

Desde principios de los ochentas, regidos por el modelo neoliberal, muchos de los países latinoamericanos orientaron su economía “hacia fuera”, convirtiendo a las exportaciones en su eje de acumulación. El modelo neoliberal fue visto como una opción para reconvertir el sistema productivo dirigiéndolo hacia el mercado externo. Las tendencias se orientaron a que el Estado no determinara directamente las variables macroeconómicas ni sectoriales, sino que se dejara operar a los mercados. El Estado deja de jugar un papel activo y busca un proceso amplio de privarización.

Entre los resultados de este periodo de ajuste conocido como “la década perdida” (1982-1990) se observan una importante reducción en el PIB per cápita y el consumo interno. El coeficiente de inversión en la región cayó de manera constante, alcanzando sus mínimos niveles en 1987. A partir de ese año este indicador experimentó una lenta recuperación, hasta alcanzar un 22 por ciento del PIB para 1989. Se tuvo una reducción significativa en las tasas de

crecimiento, se afectó el empleo y los salarios reales declinaron en la medida que aumentaba la inflación y los problemas de la economía internacional. El peso de las cargas financieras debidas a la deuda externa aumentó al principio de la década, afectadas tanto por la elevación de las tasas de cambio monetario como por alza de los intereses bancarios en el sistema financiero internacional. Rápidamente el costo de la deuda pública ascendió drásticamente. (Reyes: 2007).

El fracaso del “ajuste ortodoxo” de los ochentas que puso a América Latina en una situación de estancamiento en la llamada “década pérdida para el desarrollo”, sin resolver los desequilibrios que estaba llamado a superar, obligó al replanteamiento de las estrategias de la reforma. (Guillén: s/f) . A esa nueva estrategia de reforma se le dio el calificativo de “Consenso de Washington” .

En resumen el Consenso de Washington planteaba las siguientes medidas de política económica (Williamson: 1998):

- *Disciplina fiscal. El déficit presupuestario debería ser lo suficientemente reducido como para financiarlo sin recurrir al impuesto inflacionario. Ello implica contar con un superávit primario de varios puntos porcentuales del PIB, así como un déficit operativo de no más de 2 por ciento del PIB*
- *Prioridades del gasto público. El gasto debería desviarse a aquellas áreas políticamente sensibles hacia otras áreas marginadas pero capaces de generar altos rendimientos económicos y de mejorar la distribución de los ingresos, tales como atención primaria de la salud, la enseñanza y la infraestructura*
- *La reforma tributaria. Esta reforma incluiría la ampliación de la base tributaria y el recorte de esas impositivas marginales. El objetivo es aumentar los incentivos y promover la equidad horizontal sin rebajar la progresividad existente. El mejoramiento de la administración tributaria es un factor determinante en la ampliación de la base tributaria en el contexto latinoamericano*
- *La liberalización financiera. El objetivo final de la liberalización financiera son tasas de interés determinadas por el mercado, aunque la experiencia ha demostrado que en periodos de crisis de confianza crónica las tasas de interés pueden ser tan altas que llegan a amenazar la solvencia financiera de las empresas productivas y del propio gobierno. En tales condiciones un objetivo temporal y sensato sería la eliminación de tasas de interés preferenciales para prestamistas privilegiados y, así mismo, la consecución de moderadas tasas de interés reales positivas*
- *Tipos de cambio. Todos los países requieren, por lo menos en lo que a transacciones comerciales se refiere, tipos de cambio unificados y lo suficientemente competitivos como para que estimulen el crecimiento acelerado de exportaciones no tradicionales y*

garanticen a los exportadores el mantenimiento de tal competitividad en el futuro

- *La liberalización del comercio. Deben sustituirse las restricciones cuantitativas al comercio por aranceles que a su vez fueran reduciéndose progresivamente hasta alcanzar un nivel mínimo uniforme que oscilase entre el 10 y el 20 por ciento. Existen, empero, discrepancias en torno al ritmo al que deberían reducirse dichos aranceles y así mismo no existe unanimidad sobre la conveniencia de ralentizar el proceso de liberación comercial si las condiciones macroeconómicas son adversas*
- *Inversión extranjera directa. Se recomienda la supresión de barreras que impidan la entrada de empresas extranjeras, las empresas nacionales y foráneas deberían competir en igualdad de condiciones.*
- *Privatización. Se aboga por la privatización de las empresas estatales*
- *Desreglamentación. Los gobiernos deben eliminar las regulaciones que impidan la participación de nuevas empresas o que restrinjan de alguna manera la competencia, a la vez que garantizan el mantenimiento de regulaciones que se justifican como la seguridad, la protección ambiental o la supervisión de las normas de prudencia de las instituciones financieras*
- *Derechos de propiedad. El sistema legal debe garantizar derechos de propiedad a bajo costo y accesibles al sector informal*

De acuerdo con su documento titulado “La revisión del Consenso de Washington”, Williamson (1998) señala que lo único que buscaba en 1989 era documentar sobre los cambios en las actitudes políticas que se estaban produciendo en América Latina; subraya que se trataba de un simple trabajo informativo y no de un manifiesto de política como fue tomado. Según lo dicho por Williamson lo que él expuso en la conferencia “Latin American Adjustment: How much has happened?” eran sólo las posturas adoptadas frente a una serie de reformas de política y el grado de aplicación de las mismas. Cierta o no esta versión de los hechos, las políticas económicas propuestas en el Consenso de Washington fueron adoptadas por muchos de los países de América Latina.

Cabe mencionar que Williamson no era el único que defendía ese modelo. Pues como se menciona el reporte del Banco Mundial (2005), a principios de los años noventa muchos de los economistas y diseñadores de políticas que trabajaban sobre el desarrollo coincidían en que un uso más eficiente de los recursos permitiría el crecimiento, y ese uso eficiente de recursos coincidía con las políticas enunciadas en el Consenso de Washington.

El documento antes citado del Banco de México resume lo que los economistas y diseñadores de políticas proponían como necesario en los siguientes 3 puntos:

1. Prudencia macroeconómica, liberalización nacional y orientación externa que a su vez requería incentivos de mercado y la apertura de la economía;
2. Reducción del papel del Estado a fin de alcanzar una mayor eficiencia;
3. Las reformas debían hacerse rápidamente.

La década de los noventa dio margen amplio a la aplicación de dichos puntos. El énfasis que se ponía en la lucha contra la inflación tenía sentido, menciona Stiglitz (2006) a causa de su aumento en muchos países; los gobiernos no habían cumplido bien su misión y eso daba paso a minimizar el papel del Estado. El Estado desempeña un papel en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, pero la atención se ponía en la estabilidad de los precios más que en la estabilidad de la producción, el empleo o el crecimiento. En palabras de Castells (2005) *el Estado intentó asumir un nuevo papel: el de modernizador en el marco de la globalización.*

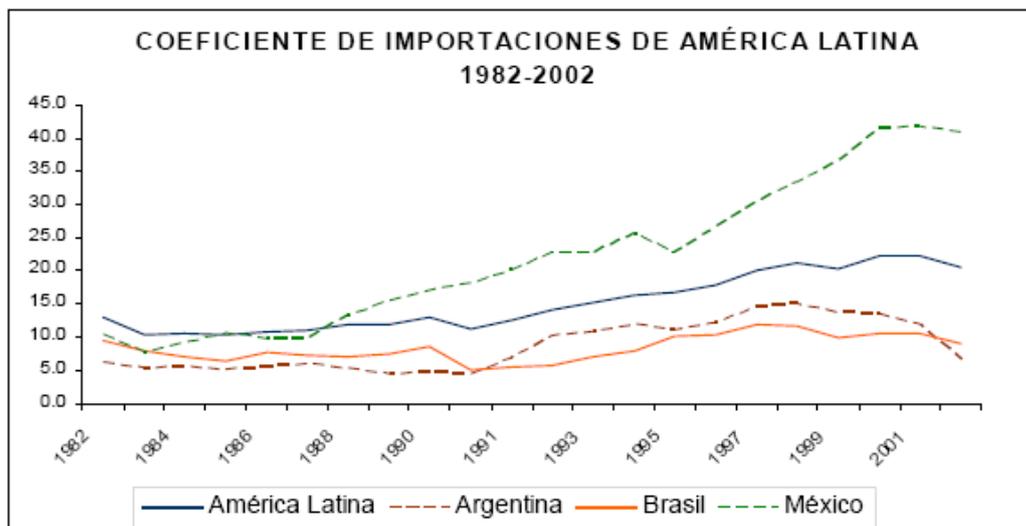
El caso más representativo en América Latina es el de Argentina en el que se observó de manera muy clara la adopción de las políticas propuestas por el Consenso de Washington. De manera muy general podemos decir que el Presidente Menem llevó al país a la eliminación de la hiperinflación a través de controlar el tipo de cambio uno a uno, así como de ambiciosas reformas de mercado que observó la privatización de empresas estatales y la liberalización y apertura de la economía. Estas medidas eliminaron, en un tiempo, la hiperinflación argentina y restauraron su crecimiento económico dando la razón al Consenso de Washington. Después de la devaluación que sufrió Brasil, hubo muchas discusiones y advertencias de que Argentina debía abandonar el sistema rígido del tipo de cambio, pero a pesar de ello las autoridades

argentinas decidieron seguir. Pero el crecimiento no era sostenible pues se basaba en fuertes préstamos extranjeros y en privatización que liquidaba los bienes nacionales a favor de extranjeros. Se produjo un auge del consumo, el PIB aumentó, pero la riqueza nacional disminuyó aumentando a su vez el índice de desigualdad (remitirse a la tabla 1). Como lo menciona Stiglitz (2006) *el Consenso de Washington puso poco énfasis en la equidad.*

La lentitud en el crecimiento económico ha sido evidente en Latinoamérica en los últimos 20 años. El PIB per cápita descendió -0.8 por ciento en la década de los ochentas. En los noventas, en pleno auge del Consenso de Washington, el crecimiento del PIB per cápita fue de 1.3 por ciento anual. Si lo comparamos con los años setentas y ochentas en los que el crecimiento del PIB per cápita fue de 2.54 y 3.3 por ciento podemos darnos cuenta de que no se obtuvo lo que se había esperado (Stiglitz: 2003).

De acuerdo con lo que habían planteado sus promotores, la apertura "hacia afuera" conseguiría mediante el comercio exterior las divisas necesarias para sostener el crecimiento. Pero todo fue al revés; la recomposición del sistema acrecentó la dependencia respecto a las importaciones. El coeficiente en América Latina se incrementó del 15.9 por ciento del PIB en 1981 a 22.3 por ciento en el 2000. El cambio mayor es el mexicano debido al TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte). Se agudizó el desequilibrio en la balanza comercial lo que hizo necesario la atracción de inversión extranjera directa y capital de cartera. (Guillén, s/f) (ver gráfica No. 1).

Gráfica No. 1
Coefficiente de Importaciones de América Latina
(1982-2002)



Fuente: CEPAL en Guillén (s/f)

Se configuró un sistema productivo desarticulado en donde no existen cadenas productivas que incorporen a todos los niveles de producción y ayuden al progreso y desarrollo del conjunto de la economía. Esto conlleva a que fenómenos como la migración y la informalidad se incrementen.

Los resultados del modelo neoliberal han sido decepcionantes pues sus promesas de progreso social, mayor equidad, crecimiento económico, fortalecimiento de la planta productiva, etc. no han sido cumplidas. Al contrario la desigualdad social se ha agudizado, se ha observado un crecimiento nulo o mediocre, se acentuó la heterogeneidad del sistema productivo, se incrementó el índice de importaciones, etc.

De acuerdo Stiglitz (2006) y con algunos otros autores, los países que tuvieron más crecimiento económico como Taiwan, China, India o Corea del Sur, fueron aquellos que no siguieron de manera puntual lo que se proponía en el Consenso de Washington, mientras que países como Argentina, Brasil y México que lo adoptaron al pie de la letra no tuvieron buenos resultados.

3. Análisis de los factores de éxito en experiencias de desarrollo nacional en otras regiones del mundo y sus enseñanzas.

Desde hace años, numerosos investigadores y teóricos del desarrollo de diversos orígenes geográficos (Stiglitz: 2002, 2006; Rodrik: 2006; Banco Mundial: 2005, Castells: 2005; You y Lee: 2000; Boyer: MM; Guillén: 2007, entre muchos más) han venido cuestionando los resultados de los principios que sostiene el Consenso de Washington (CW) y su principal exponente, John Williamson (1998). Entre las principales críticas se encuentra el fundamentalismo de las reformas propuestas por el CW y exigidas por las Instituciones Financieras Internacionales a los países en desarrollo. A casi veinte años ya de su aparición, los resultados para los países que han seguido estas políticas de ajuste estructural no han logrado ver los supuestos beneficios prometidos. Para los autores señalados, los medios propuestos por el CW se convirtieron en fines en sí mismos, generando enormes dificultades para alcanzar un crecimiento sostenido, con empleo e ingresos dignos y con equidad social. Así, para los países de América Latina las promesas se quedaron en eso, al generar mayores desigualdades y la dificultad de abatir radicalmente la pobreza.

En contrapartida, estudios comparativos sobre las naciones que han logrado avanzar consistentemente en su desarrollo durante las últimas décadas demuestran que la vía ortodoxa no ha sido precisamente su estrategia. Frente a los magros resultados exhibidos por las naciones alumnas del CW, particularmente del sur del mundo y de América Latina, otras experiencias nacionales representan lecciones de la vía heterodoxa que deben servir de guía para el futuro de las naciones subdesarrolladas o en vías de. Los economistas heterodoxos, regulacionistas o neokeynesianos, nos ayudan a ubicar las principales de dichas lecciones. Entre las principales se encuentran, por un lado, la articulación necesaria entre el Estado (con un papel más activo), el mercado (socialmente construido) y la sociedad (desde la perspectiva de los derechos de

ciudadanía) y, por otro, la necesidad de reconocer la diversidad, de manera que esta triada articulada no puede ser la misma, en sus concreciones, para todos los países.

3.1 La siempre necesaria contextualización: lo concreto y particular en la diversidad de cada nación.

Una primera lección se refiere a la necesidad de tomar en cuenta los contextos particulares de cada nación. Frente al paquete único de reformas del CW, Stiglitz (2002; 2006), Rodrik (2006), Banco Mundial (2005), Castells (2005) y Guillén (2007), entre muchos más, reivindican la necesidad de ubicar las estrategias para el desarrollo de manera diferenciada.

Así, para Stiglitz (2002), cada tiempo y país son diferentes, de forma tal que se pronuncia contra el paquete único de austeridad fiscal, privatización y liberalización de mercados del CW. El premio novel propone, en cambio, un manejo adecuado de secuencias y ritmos en cada país, tomando en cuenta los contextos sociales particulares.

Esta misma es la posición de Rodrik (2006), para quien no existe un paquete, set o catálogo único o universal de reformas para el desarrollo. Se requieren, por tanto, soluciones diferentes para contextos diferentes, que partan de diagnósticos o análisis nacionales concretos. Su propuesta requiere, entonces, que las naciones en desarrollo se puedan focalizar en sus principales restricciones, realizando esfuerzos selectivos, para atacarlas secuencialmente y pocas al mismo tiempo.

El Banco Mundial (2005) se manifiesta en el mismo sentido, es decir, contra la traslación de principios generales de políticas a un set único de acciones para todos los países en desarrollo, entre las que destaca la estabilidad macroeconómica, la liberalización doméstica y la apertura comercial con sus

máximos y mínimos: minimizar déficit fiscal, minimizar inflación, minimizar tarifas, maximizar privatización, maximizar liberalización de las finanzas. Y ello, todo el tiempo en todo lugar, como lo exigen el CW y el Fondo Financiero Internacional. En sentido contrario, el Banco Mundial se pronuncia por la aplicación de aproximaciones pragmáticas e incrementales del sector gubernamental por su efectividad. Combinar análisis, estrategias, investigación, acciones y conducta humilde son las medidas que propone como alternativa al set único de reformas.

3.2 El regreso al papel activo del Estado: un nuevo protagonismo responsable con el desarrollo.

La segunda cuestión que los economistas heterodoxos actualizan con sus análisis se refiere a la recuperación del papel activo del Estado en el desarrollo. Si la ortodoxia de los neoclásicos y el CW tienden a negar este papel fundamental, los estudios de los casos exitosos en Asia del este, pero también en Finlandia, Irlanda, Dinamarca o Chile, entre otros, nos indican que este papel del Estado resulta fundamental en muchos sentidos y coinciden en diversos aspectos del mismo. Veamos.

Stiglitz (2002; 2006) propone regresar a un Estado con un papel más activo en cuanto a la protección a los pobres, políticas de empleo, con la búsqueda de la justicia social y la preservación del medio ambiente. Por otra parte, en su crítica a las medidas fundamentalistas de estabilidad macroeconómica con su énfasis en la contención de la inflación, sugiere pasar a un énfasis en el crecimiento, como bien lo demuestran diversos casos exitosos (China, India, Korea y otros países del sureste asiático y de otras regiones del mundo). Asimismo, propone aprender de las políticas contracíclicas utilizadas por los gobiernos de diversos países como medida para sostener el crecimiento. Esta actualización del papel activo del Estado requiere también la necesidad de construir instituciones

apropiadas que garanticen este crecimiento sostenido mediante políticas de Estado y de largo plazo.

Por su parte, Rodrik (2006) se inclina por la exigencia de priorizar crecimiento, estimulando las fuerzas dinámicas escondidas en cada país y la adopción de políticas contracíclicas. En relación a las instituciones, para el economista las normas importan, pero sin caer en un fundamentalismo institucional. La necesidad de combinar políticas industriales activas con políticas fiscales y financieras laxas o flexibles, son otra función fundamental de un Estado activo que busca el desarrollo con crecimiento.

Desde una perspectiva semi-ortodoxa, el Banco Mundial (2005) apuesta también por un necesario crecimiento sostenido, pero entendido no como un proceso lineal, sino como un proceso donde imperan la divergencia, la variabilidad y la impredecibilidad. La mejora, el cambio y la innovación de las instituciones, con pesos y contrapesos de las políticas públicas son, para el Banco Mundial, centrales para la rendición de cuentas y sus resultados. Por tanto, el diseño de la desregulación debe realizarse conforme a las fuerzas y debilidades institucionales en cada país.

Ya por la vía de Estados autoritarios, como los casos de China y Korea (hasta fines de los ochenta), o por la vía de Estados democráticos como en Irlanda, Finlandia o Dinamarca (Chile sería otro caso cercano de Estado democrático desde la Concertación en 1990), su papel ha sido fundamental para detonar y conducir el desarrollo.

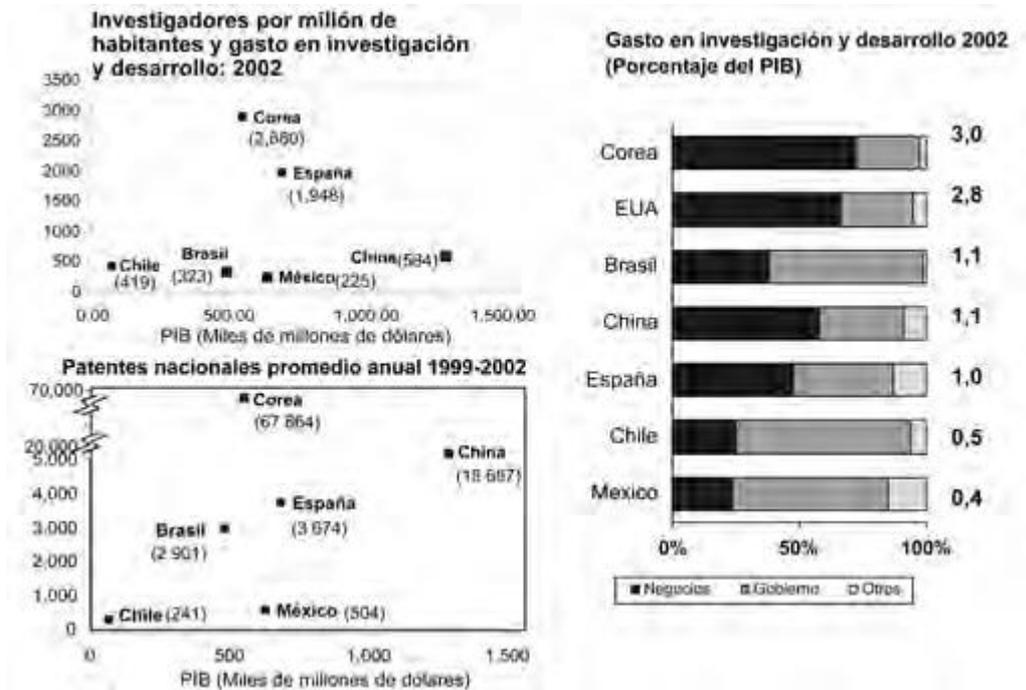
Un caso de éxito particularmente sugerente lo ofrece China (Dussel: 2007), como ejemplo de crecimiento y el papel activo del Estado en torno a la política industrial. Como resultado del proceso de reformas iniciado a finales de la década de los setenta, el PIB de China se incrementó a una tasa promedio anual de 10,4% durante 1990-2005, mientras que el de América Latina y el Caribe

creció a 3,2% y el de México a 3,1% en el mismo periodo (la economía china podría ser la segunda del mundo en menos de 10 años y la primera en 2034). Una explicación de este crecimiento acelerado y sostenido de China se basa en la atracción de Inversión Extranjera Directa cuya magnitud supera a la mayoría de los países industrializados (más de 72,000 millones de dólares en 2005, con un crecimiento de más de 350% respecto del período 1990-1995). Y esta política de atracción de IED tiene en el gobierno central un aliado central, dado que continúa incentivando masivamente productos, procesos, empresas y establecimientos considerados estratégicos, principalmente mediante el reembolso del IVA (17%) e ISR (33%), además de programas específicos.

Así, para Dussel (ibid), la dinámica económica de China se debe en buena medida al espectacular crecimiento de su sector industrial y a los altos coeficientes de ahorro y financiamiento del sector productivo, los cuales contrastan con las de América Latina y el Caribe (el coeficiente de ahorro bruto/PIB de China fue de 42.23% en 2004, más del doble que el de América Latina y el Caribe, y el crédito doméstico al sector privado fue 115% del PIB, cuatro veces mayor que el de América Latina y el Caribe). Además, esta dinámica de acumulación tiene en China más de tres décadas.

Esta política industrial activa y agresiva de parte del Estado chino, tiene diversas manifestaciones (Dussel:2007). Por ejemplo, en investigación y desarrollo, en 2002, China destinó cerca del 1.1% del PIB (mientras que México destinó sólo 0.4%).

Gráfica No. 2
Investigadores por millón de habitantes y
gasto en investigación y desarrollo: 2002



Fuente: UNESCO, en Dussel (2007)

Corea es otro referente obligado de desarrollo económico (aunque en materia de desarrollo social todavía tiene importantes déficits). De 1961 a 1997, su economía creció a una tasa promedio anual de 8%. Sin embargo, después de la crisis financiera de 1997-1998, la economía coreana ha crecido en 5.7% promedio anual entre 1999 y 2004 (Valencia: s/f). Este enorme crecimiento durante más de cuarenta años, aunque con algunos altibajos, ha tenido como uno de sus factores de éxito el papel del Estado, claramente autoritario hasta fines de los ochenta, sustentado en una liberalización gradual y una política industrial agresiva (Chang: 1999). De acuerdo con este economista, con la política industrial se trataba de coordinar la competencia de inversiones, alcanzar economías de escala y proteger estas industrias.

El primer gran empujón industrial (Big Push) se basó en las industrias química y pesada (hasta los años setenta), combinando la protección estratégica de sectores selectos como la agricultura y automovilística. Posteriormente, nuevos retos de industrialización como la industria naviera (Corea es hoy el segundo productor mundial de barcos) y electrónica (el mayor productor mundial de micro-chips) marcaron sus políticas industriales. Lo anterior fue posible gracias a la creación de conglomerados gigantes de empresas privadas (el sistema de chaebols) y resultado del control burocrático de la economía expresada en una enorme concentración del poder económico y corrupción gubernamental. Así, para You y Lee (2000), esta política industrial fue muy positiva en muchos aspectos pero también muy nociva en otros, de manera que la dirección gubernamental exitosa del crecimiento produjo cambios en el desarrollo político y económico que hizo la liberalización inevitable. Por otra parte, gracias a una política pública agresiva, como podemos observar en la gráfica anterior, Corea es el país que mayor inversión realiza anualmente en investigación y desarrollo (con aproximadamente un 3% de su PIB), generando con ello una multiplicación de miles de centros ligados a las empresas. Al mismo tiempo, también Corea es líder en patentes y cantidad de investigadores por millón de habitantes.

El caso de Finlandia resulta también relevante por su modelo de desarrollo informacional (Castells: 2005: 96-105). Si hasta la caída del muro de Berlín y el hundimiento de la Unión Soviética Finlandia fue totalmente dependiente de dicho bloque, su transición de un modelo exportador primario e industrial tradicional, basado en sus recursos naturales forestales, hacia un modelo exportador informacional y competitivo aconteció gracias a un pacto nacional conducido por el Estado, de manera que en el lapso de diez años (1992-2003) Finlandia se convirtió en la economía más competitiva del mundo con una tasa media de crecimiento anual de la productividad de un 3.5%. Entre otros factores, habría que considerar la capacidad de innovación, articulada mediante la intervención directa e indirecta de actores institucionales a través de políticas

públicas apropiadas, el impulso a la investigación mediante incentivos a las empresas y la vinculación con universidades (Finlandia pasó de tres a 21 universidades en 30 años). Asimismo, la necesidad de capital de riesgo en las empresas estratégicas debe ser llenado, de manera que el sector público llenó ese vacío funcionando como auténtico capitalista de riesgo y no mediante subsidios a la empresa privada.

3.3 El nuevo papel del mercado: una construcción social para una globalización gestionada.

Otro actor fundamental lo constituye el mercado. Frente a la tesis neoclásica dominante de dejar al mercado en absoluta libertad para asignar de manera óptima los recursos (liberalización de los mercados y privatización como dogmas), diversos economistas reivindican la necesidad de reconocer a los mercados como construcciones histórico-sociales que deben ser mejorados. Si el CW aboga por una liberalización comercial y financiera irrestricta, los autores que veremos sostienen que esta liberalización no debe convertirse en un dogma.

Por ello, en base a las experiencias concretas de países exitosos, Stiglitz (2006) sostiene que es necesario gestionar la globalización mediante una apertura gradual y selectiva, dado que es preciso reconocer que el mercado tiene límites y fallas, de manera que por sí solos no llevan a la eficiencia. Así, Stiglitz reconoce la necesidad de combatir monopolios y oligopolios (dado que generan precios elevados, contaminación y degradación ambiental). De ahí la urgencia de contar con marcos regulatorios adecuados en mercados financieros y políticas de competencia contra monopolios. La búsqueda de un comercio global justo frente al libre comercio es, para Stiglitz, una cuestión fundamental, dado que los acuerdos comerciales no han sido libres y justos, sino asimétricos, y de esa manera la globalización ha conducido a más inseguridad y mayor desigualdad tanto al interior de los países desarrollados como en los países subdesarrollados (pp. 103). De ahí que su propuesta sea considerar las graves

asimetrías, abriendo los países ricos sus fronteras a los países pobres sin ninguna reciprocidad ni condiciones políticas o económicas.

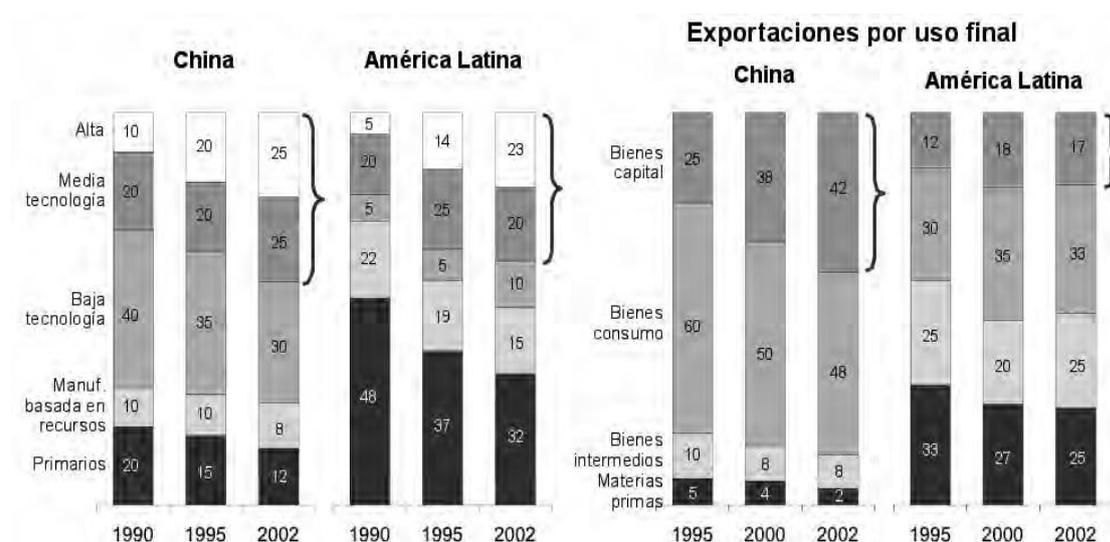
En el mismo sentido de Stiglitz, para el Banco Mundial (2005), la apertura comercial, como estrategia de crecimiento, puede obtenerse de diversas formas y no de manera única, general y total. Rodrik (2006), por su parte, insiste en la necesidad de una inserción controlada, con una apertura gradual y selectiva basada en el fomento a exportaciones y control de importaciones. Para el caso mexicano, Guillén (2007) aboga por una apertura selectiva y gradual, combinada con una profundización del mercado interno y la protección a ramas líderes y estratégicas para alcanzar su modernización y productividad crecientes.

Pero veamos algunas referencias empíricas. Numerosos países en vías de desarrollo han sido capaces de gestionar su inserción en la globalización de una forma positiva. Los tigres del sureste asiático, con Japón en su momento, pero de manera más reciente Corea, Singapur, Hong Kong, Taiwán, Malasia e incluso Vietnam, constituyen un buen ejemplo de ello. Pero el caso paradigmático actual lo constituye China, país que está apenas desmantelando sus barreras comerciales veinte años después de haber iniciado su marcha hacia el mercado, periodo que le ayudó a crecer con enorme velocidad (Stiglitz: 2002).

De acuerdo con Dussel (2007), producto de una larga maduración que viene desde principios de los ochenta y sin contar con tratados comerciales, desde el año 2000 China ha mantenido un rápido proceso de integración al mercado mundial vía exportaciones e importaciones y, de continuar con esta tendencia, podría convertirse entre 2008 y 2010 en el principal exportador global (en 2015 podría participar con alrededor del 20% de las exportaciones globales). Por otra parte, como importador -con una tasa de crecimiento promedio anual de 17,5% durante 1995-2006-, China también podría desplazar a Estados Unidos y convertirse en el mayor importador global entre 2014 y 2015. Al mismo tiempo,

el comercio internacional de China refleja un profundo proceso de integración con Asia. Por su parte, Estados Unidos, Hong Kong y Japón adquirieron más del 45% de las exportaciones chinas en 2006. En cuanto a las importaciones, la presencia de Asia es más significativa. Sin embargo, otro aspecto fundamental es el hecho que este país ha aumentado y probablemente seguirá aumentando su participación en sectores y productos con mayor valor agregado. Ello se refleja en la siguiente gráfica.

Gráfica No.3
Contenido tecnológico de exportaciones de China y América Latina



Fuente: The Emergence of China, 2005, en Dussel (2007)

En dicha gráfica podemos observar que China pasa de un 10% de producción de bienes de alta tecnología en 1990 a un 25% en 2002, mientras que sus exportaciones de los bienes de capital se incrementan de un 25% en 1995 a un 42% en 2002. La diferencia con respecto a AL es notoria en ambos rubros. Por otra parte, la producción de bienes primarios y las exportaciones de materias primas disminuyen de manera relevante entre ambos periodos. Ello marca una tendencia importante en la apuesta china por el uso de contenidos tecnológicos y, en consecuencia, en la agregación de valor y de calidad, tanto en su producción como en sus exportaciones.

Otra variable analizada por Dussel (2007) se refiere a las formas y derechos de propiedad. Desacralizando a la empresa privada como única forma eficiente de unidad económica y, por tanto, en contra del postulado del CW basado en la privatización a priori de toda empresa pública, la experiencia China nos demuestra que es posible una combinación efectiva de diversas formas de propiedad, en donde el sector público juega un papel crítico en todas ellas: propiedad privada china y propiedad privada extranjera; propiedad del gobierno central y propiedad de los gobiernos de las ciudades y de las provincias; propiedad de las cooperativas agrícolas, de las empresas rurales y de los pueblos (rural township-village enterprises). Hay también diversas combinaciones de propiedad en las cuales el sector público ejerce un alto grado de control e inducción vía propiedad directa, participación, asociación e incentivos.

Otra variable fundamental de la liberalización impulsada a toda costa por el CW se refiere a la financiera. Bajo los dictados del Fondo Monetario Internacional, los países en vías de desarrollo se han visto afectados por esta política, cayendo en crisis recurrentes. Las graves crisis financieras acontecidas durante la década de los noventa en diversas regiones y países del mundo, que arrastraron a numerosas economías con sus efectos -entre los cuales se encuentran el caso mexicano con su efecto Tequila, pero también el brasileño con el efecto Samba, el argentino con el efecto Tango, el ruso con el efecto Vodka y el coreano- invitan a desmitificar la necesidad de una liberalización absoluta de los mercados y actuar con medidas prudentes de regulación.

Así, por ejemplo, el caso coreano nos da algunas lecciones en ese sentido. El estudio de You y Lee (2000) nos advierte que Corea ha sido uno de los países que más se han beneficiado con una participación activa en la economía mundial, lo cual no significa que esta participación traiga sólo beneficios. Si la liberalización no está suficientemente soportada y asegurada apropiadamente,

los riesgos para el crecimiento y la distribución pueden ser altos. Así, por ejemplo, los autores señalan que en Corea se dieron crisis económicas en 1969-70, en 1979-80 y en 1997-98, la que constituyó la más grave. Dicha crisis se debió a la falta de preparación y de gestión de la liberalización financiera que expuso a la economía ante los riesgos de los movimientos de capital especulativos. Si bien era necesaria una reforma para modificar la estructura industrial basada en los conglomerados (chaebols) y el arcaico sistema financiero, en lugar de mejorar, la liberalización de capitales permitió que dichos sectores se lanzaran a una expansión imprudente en inversiones extranjeras, agravando los riesgos de la economía basada en las redes y flujos de capital foráneo. Sin embargo, ante las consecuencias económicas y sociales sufridas por Corea por las medidas impuestas por el FMI, los coreanos fueron capaces de gestionar contracíclicamente su crisis y salir de ella en el lapso de un año.

Estas experiencias contrastan con la diversidad de la realidad latinoamericana. De acuerdo con Machinea (2005), se advierte en la región la presencia de tres patrones de especialización exportadora, que influyen tanto en el grado de diversificación, por destino y por producto, como en su dinamismo. El primero se basa en la integración a corrientes verticales de comercio de manufacturas, en que la maquila tiene una importancia fundamental (México, los países centroamericanos y de algunos del Caribe). Estas exportaciones están bastante concentradas en relación con su mercado de destino (América del Norte) pero son bastante diversificadas en su canasta. Los países de América del Sur, en cambio, se han integrado mayoritariamente al comercio mundial, mediante una participación muy importante de los productos originados en la explotación de recursos naturales, aunque presentan una mayor diversificación de sus mercados de destino, incluido un mayor comercio intrarregional. El tercer patrón comercial, predominante en algunos países del Caribe y en Panamá, corresponde a la exportación de servicios, principalmente los relacionados con el turismo, las finanzas y el transporte.

Finalmente, un estudio sugerente realizado en nuestro país por el Banco Mundial, el PNUD y la Universidad de Harvard (Guerrero, López y Walton: 2006), encuentra que la enorme concentración empresarial en México (la existencia de enormes fortunas en manos del multimillonarios) contiene evidencias de falta de competencia, no pago de impuestos, créditos favorecidos y un sistema financiero estrecho, y que la influencia corporativista genera, asimismo, ineficiencia en la seguridad social, en la electricidad, en la explotación del petróleo, en políticas agrícolas a favor de grandes productores y políticas laborales restrictivas. Todo ello, afirman en su estudio, ha impedido el crecimiento económico.

3.4 Un nuevo papel de la sociedad: el desarrollo social con participación democrática para la justicia y equidad.

Hemos visto ya cómo las experiencias de desarrollo en otras regiones del mundo han otorgado un papel más activo al Estado como promotor y rector del desarrollo y al mismo tiempo han contado con un mercado regulado pero abierto al mundo en el marco de una globalización gestionada. Estos actores se han convertido en elementos clave para un crecimiento económico abierto al mundo.

Sin embargo, a pesar de la recuperación práctica y teórica de la importancia del crecimiento alto y sostenido como condición necesaria para alcanzar el desarrollo, esta variable no es suficiente. Para ello se requiere la equidad. De manera que el tercer sector fundamental en la triada analizada se refiere a la exigencia imperiosa del desarrollo social, lo que tiene que ver con las políticas sociales y redistributivas, pero también con la participación democrática y el fortalecimiento de las identidades en sus diversas escalas (Castells: 2005).

En ese sentido, Stiglitz (2002; 2006) aboga por las necesarias reformas políticas que permitan a los ciudadanos participar en la toma de decisiones. Para los

países en vías de desarrollo, sin embargo, una de las claves fundamentales se refiere a la necesidad de realizar una reforma agraria.

Pero si bien en la actualidad los economistas heterodoxos se pronuncian cada vez más por la exigencia del crecimiento económico como un elemento fundamental de todo modelo exitoso de desarrollo, y no sólo el control de la inflación que numerosos gobiernos aplican como expresión de los principios del CW, el problema del crecimiento con equidad sigue siendo un déficit en muchas de las experiencias analizadas en este trabajo. De ahí la importancia del desarrollo social equitativo y de la búsqueda de nuevas políticas sociales desde un Estado de bienestar activo.

Un análisis interesante de esta discusión, con origen en los países europeos, lo realiza Robert Boyer (2006) desde la necesidad de conciliar la solidaridad social y la eficacia económica en la era de la globalización. El economista francés lo realiza desde una lectura regulacionista. Para ello, Boyer retoma el caso danés de la flexiseguridad como una forma de conciliar ambas exigencias. Así, la política social danesa de la flexiseguridad combina tres dispositivos y tres actores (trabajadores, empresas y Estado): el derecho al trabajo; la cobertura social y una política de empleo activa. Con ello, de acuerdo con Boyer, los beneficios de este esquema son: la supervivencia y rentabilidad de las empresas gracias a su competitividad, la seguridad de ingreso para los trabajadores (vía el seguro de desempleo y la capacitación), y la capacidad de generación de políticas como obligación del Estado. Los resultados, en Dinamarca, son notorios en los tres sentidos. Esta experiencia danesa resuelve el dilema actual de pasar de un Welfare tradicional, basado en las compensaciones financieras de diversos riesgos (social), a un Wokfare fundado sobre una serie de iniciativas que movilizan a los actores por sí mismos (liberal). En suma, el modelo danés

combina flexibilidad para las empresas y seguridad para los trabajadores, creando un círculo virtuoso².

Pero, ¿cómo llegan los daneses a este sistema social? La respuesta de Boyer es clara: ha sido la consecuencia de una ciudadanía activa y los arreglos institucionales, es decir, el resultado de luchas sociales más que la corrección de fallas del mercado de seguros, de manera que los sistemas nacionales de protección social son la expresión de la estratificación de una serie de compromisos institucionalizados como expresión misma de las luchas sociales y políticas en vía a la institucionalización de los derechos sociales, como ha acontecido en Dinamarca y su capacidad de generar consensos, en tanto grandes acuerdos sociales históricamente ubicados.

Para el caso de Finlandia, Castells (2005) considera que un factor fundamental de su despegue económico se refiere a la importancia de la educación y de las condiciones de vida de los trabajadores. Contar con un sistema educativo, de salud y desarrollo cultural, capaz de ir creando una fuerza de trabajo informacional, ha sido el caso de Finlandia: un sistema universitario vivo, flexible y de calidad.

Por otra parte, en los casos asiáticos analizados es notorio su avance en el combate a la pobreza, pero no necesariamente en torno a la desigualdad. Si bien sus logros económicos son impactantes, sus déficits en materia de desarrollo social también deben ser analizados. Veamos algunos casos.

En el caso económicamente exitoso de Corea, Valencia (en prensa: 46-47) descubre que si bien “ha experimentado un alto crecimiento, sostenido durante un largo periodo (con políticas anticíclicas), con tendencia a menor volatilidad

² Los impuestos y las cotizaciones sociales representan más de la mitad del PIB que indemniza al 90% y cubre hasta 4 años el desempleo; la tasa de sindicalización alcanza al 80% y el empleo público representa más de un tercio del empleo total; la tasa de empleo es de los más altos del mundo y el desempleo es muy inferior a la media europea; el nivel de vida es similar a los EU y progresa al mismo ritmo que la media de los países de la OCDE.

(con excepción de la crisis de 1997-98), con una relativa baja desigualdad, con la construcción tardía pero rápida de instituciones orientadas hacia la universalización y, por ende, con una reducción muy importante de la pobreza; sin embargo, recientemente este país asiático padece de una triple tendencia: freno del crecimiento e incremento de las desigualdades, lo que le dificulta la reducción durable de la pobreza restante". En ese sentido, si bien la pobreza se redujo dramáticamente al pasar del 48.3% de los hogares en 1961 al 8.3% en 2003, en términos de la desigualdad y la distribución, se distinguen cuatro etapas: reducción en los años 60, incremento en los 70, descenso en los 80 y 90 para pasar a un nuevo crecimiento después de la crisis del 97-98. Habría que añadir, sin embargo, que la desigualdad coreana es baja respecto de los parámetros internacionales (cercana al 0.35 del Índice de Gini). Así, por sus tendencias a soportar muchas prestaciones de manera familiar, la estrategia de Corea es tal que se ha ido construyendo más como una sociedad de bienestar que como un Estado de bienestar.

China, por su parte, con una renta per cápita de apenas 450 dólares (Stiglitz: 2002, 91), ha logrado reducir la pobreza de su población en cerca de 200 millones de habitantes. Sin embargo, como señala Boyer (2006), no ha sucedido lo mismo con la desigualdad.

Pero algo similar acontece en América Latina, la región más desigual del mundo. Para Castells (2005), Al está ya integrada a la nueva economía mundial, pero de forma desigual e insostenible, con altos costos sociales y económicos: amplios sectores (pobreza, con cerca de 200 millones de personas; además de desempleo y desigualdad que han aumentado en la década, con excepción de Costa Rica y Chile) y territorios excluidos estructuralmente del proceso de modernización e integración económica (áreas metropolitanas concentradoras de recursos y urbanización acelerada). Lo anterior genera tensiones sociales y deterioro medioambiental (destrucción masiva del medio ambiente que puede llevar a un desastre ecológico). Junto a lo anterior, el crecimiento de una alta

informalidad y de una economía de supervivencia surge por dos dinámicas contrapuestas: la articulación global del sector competitivo en base a menores costos y la supervivencia informal en las economías locales. Asimismo, a la desintegración de sectores protegidos por las empresas públicas se suma un estrangulamiento de pequeñas y medianas empresas por altas tasas de interés con paro estructural y sub-empleo.

A lo anterior se suma, además, que El Estado-nación latinoamericano dejó de ser nacional en los 90, con excepción de Brasil, Costa Rica y Chile. Los ciudadanos de AL asisten, de acuerdo con Castells (ibid), a una disociación entre representatividad y legitimidad: crisis del Estado y crisis del sistema político.

Como ejemplo de lo anterior, Guerrero, López y Walton (2006) destacan que la desigualdad en las estructuras puede llevar a un crecimiento bajo, como señalábamos en el apartado anterior. Y ello nos lleva necesariamente a los problemas de la redistribución de la riqueza y al conflicto contributivo que retoma Guillén (2007). En ese sentido, no sólo basta una mejora de la relación entre ingresos del capital y los trabajadores, sino también una reforma tributaria progresiva y a grandes fortunas, con ingreso mínimo o básico de ciudadanía y seguro de desempleo como elementos de una política social alternativa (crecimiento del empleo y salarios reales, autosuficiencia alimenticia, vivienda, salud, educación como derechos sociales).

4. Conclusiones: algunas lecciones y desafíos para el desarrollo de los países latinoamericanos.

El recorrido realizado entre diversos autores -economistas en su mayoría de una corriente heterodoxa por la vía regulacionista o neokeynesiana-, así como de sus análisis de referencias empíricas de diversas regiones del mundo, nos permiten obtener algunas conclusiones en relación a los retos y desafíos que el

desarrollo nos plantea. En contraposición con las teorías fundamentalistas y ortodoxas inspiradas en el Consenso de Washington, es posible descubrir dos grandes tendencias para el estudio y práctica del desarrollo.

Por un lado se trata de la constatación, empírica y en la teoría consiguiente, de:

- El Estado: su función activa en el desarrollo alternativo como orientador y regulador (pero sin caer en el estadocentrismo);
- El mercado: no como algo dado y metaexistente, sino como una construcción social e histórica, de carácter integral y con justicia (ya no como el único ni principal asignador de recursos o mercadocéntrico);
- Las políticas industriales: como estrategia de agregación de valor, de encadenamientos productivos y de sus efectos multiplicadores;
- Las políticas sociales redistributivas y generadoras de bienestar para todos y, con ellas, del Estado de bienestar activo,
- El conflicto distributivo: como equilibrio entre las rentas percibidas por los factores de la producción (capital y trabajo) y como freno y solución a la desigualdad;
- El crecimiento económico (con equidad y sostenido): como una urgente necesidad para la generación de riqueza;
- La multidimensionalidad e integralidad del desarrollo: articulación de políticas económicas, sociales, políticas, ambientales, culturales;
- La contextualización: como la derrota de los principios fundamentalistas uniformes para todo tiempo y lugar, en tanto paquete único de reformas y, por tanto, la necesidad irrestricta de realizar diagnósticos y estrategias coherentes con ellos concretos a partir de la diversidad y particularidad de cada país;
- La participación de la sociedad civil organizada y de la ciudadanía activa (en una apuesta sociocéntrica) para la toma de decisiones públicas y la búsqueda de consensos frente a resistencias de los grupos fácticos de poder.

Por otra parte, el abandono de los medios convertidos en fines de:

- El Estado pasivo, debilitado, inerme, frágil;
- La liberalización del mercado de bienes y capitales: como absoluto, asignador único y eficiente de recursos, como único mecanismo para la equidad y la justicia;
- La estabilidad monetaria: como objetivo y principio rector (combate a la inflación);
- La privatización: de empresas, bienes públicos o comunes y recursos naturales desde los derechos de propiedad como única vía;

De las anteriores premisas se desprenden algunas lecciones y desafíos para nuestros países latinoamericanos. Dichas lecciones y desafíos quedan expresados en la Tabla No. 4. Se trata de notas provisionales que recogen las principales propuestas de los economistas revisados. No se pretende, de nuevo, proponer un paquete único de reformas y políticas, sino de una agenda tentativa que deberá ser analizada y construida conforme a la pluralidad de realidades y a partir de las condiciones concretas, los tiempos y ritmos de cada uno de los países que integran Nuestra América. El desarrollo, así entendido en su multidimensionalidad (económica, política, social, cultural y ambiental), supone la existencia de diversas dinámicas que deberán ser integradas conforme el diagnóstico de cada país lo permita.

Tabla No. 4
Enseñanzas para América Latina. Notas para una agenda de construcción de
modelos alternativos de desarrollo nacional sustentable
(Demo-diversos/Solidarios/Incluyentes)

| Dimensiones | Principios Criterios Éticos | Estrategias | Tácticas | Condiciones |
|-------------|--|--|---|---|
| Económica | <i>Sustentabilidad económica:</i> Libertad Competencia Equidad territorial (interregional) | Macroeconómica: Crecimiento (alto y sostenido) | <i>Agregación de valor y encadenamientos productivos (efecto multiplicador) con impulso de:</i> Política económica: Productividad Total de los Factores: con énfasis en la innovación tecnológica Política industrial: activa e | Diagnóstico concreto del país y sus problemas y |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | <p>integradora en sectores y áreas estratégicas con efectos multiplicadores y generadora de cadenas de valor (agregación)</p> <p>Política de aprovechamiento de recursos naturales: agro-aquo-forestal-pesquera</p> <p>Política de servicios (informacionales, turísticos)</p> <p>Política fiscal de recaudación progresiva: pago de grandes empresas, ampliación de base fiscal, formalización de economía informal, imposición a herencias, grandes fortunas y ganancias bursátiles</p> <p>Política comercial diversificada (sectorialmente y por países) y efectiva con un enfoque exportador</p> <p>Política activa de desarrollo regional equilibrado (énfasis en el sureste del país)</p> | <p>potenciales</p> <p>Elaboración de planes de corto, mediano y largo plazo con visión de Estado (proyecto de país incluyente)</p> |
| | Empleo | <p>Política laboral activa:</p> <p>Formalización y libertad laboral</p> <p>Recuperación gradual y sostenida del salario</p> | |
| | Estabilidad | <p>Política monetaria: flexible y equilibrada con manejo pragmático de la inflación (sin obsesividad) y de valuación del tipo de cambio (no sobrevaluado)</p> <p>Política presupuestal contracíclica: creación de una reserva contracíclica para elevar el gasto público contingente generando superávits fiscales</p> | |
| | Microeconómica | | |
| | <p>Democratización del capital corporativo</p> <p>Fortalecimiento de Mipymes</p> <p>Innovación tecnológica/informacionalización</p> <p>Libertad de comercio: apertura comercial gradual y selectiva</p> <p>Profundización del mercado interno</p> | <p>Leyes e instituciones autónomas: eficaces contra monopolios y oligopolios</p> <p>Fomento del crédito productivo: incentivos y sanciones para el financiamiento orientado al sector productivo (MiPyMes urbanas y rurales)</p> <p>Impulso al ahorro interno: incentivos al ahorro privado</p> <p>Regulación bancaria y financiera: condiciones a flujos de capitales especulativos</p> <p>Apertura comercial gradual y selectiva: hacia exportaciones con alta integración nacional (disminuir la contribución porcentual del sector maquilador)</p> <p>Inversión en IyD: pública y privada en innovación y desarrollo tecnológico mediante la multiplicación de centros</p> | <p>Estado de derecho efectivo</p> <p>Instituciones autónomas reguladoras en favor de la competencia y la cooperación</p> <p>Disposición a afectar intereses de grupos de poder (monopolios y oligopolios así como sindicatos poderosos)</p> <p>Uso de márgenes de flexibilidad, adaptación y negociación en el TLC y OMC</p> |

| | | | | |
|------------------|---|--|---|---|
| | | | empresariales de IyD | |
| Política | Sustentabilidad política: Demo-diversidad | Democracia representativa y participativa | Democratización sindical: en el sector público (petroleros, maestros, electricistas, sector salud, burócratas) y privado Instituciones políticas democráticas: reforma del Estado, reforma política, reforma del sistema de partidos, reforma electoral con instituciones electorales autónomas efectivas Ciudadanía activa: acción colectiva en el ejercicio de derechos y responsabilidades Transparencia y rendición de cuentas efectivas | Estado activo, regulador, orientador y postneoliberal Pacto o acuerdo social con visión de largo plazo y arreglos institucionales sólidos La participación ciudadana como motor de cambios Democracia directa: referéndum y plebiscito |
| | Justicia para todos | Procuración efectiva de justicia | Autonomía, profesionalización y modernización del Poder Judicial Fortalecimiento de instituciones autónomas y aplicación de sanciones efectivas por violaciones de derechos humanos | Cultura contra criminalidad, la corrupción y la impunidad: un Estado e instituciones dispuestas a la procuración efectiva de justicia sin violación de los DDHH |
| | | Combate a la corrupción e impunidad | Combate efectivo a delitos de cuello blanco | |
| | | Combate al crimen organizado | Combate efectivo a finanzas y lavado de dinero | |
| Social | Sustentabilidad social: Solidaridad Equidad Inclusión | Políticas sociales redistributivas: más agresivas para abatimiento de la desigualdad, la pobreza y la marginación | Educación: elevar la calidad en todos los niveles y la cobertura en educación media, media-superior y superior | Reconocimiento de la desigualdad como factor de exclusión, pobreza y falta de crecimiento económico; acciones efectivas con una política redistributiva activa (asumir el conflicto distributivo entre los factores productivos) |
| | | | Salud: cobertura pública universal y de calidad | |
| | | | Ingreso básico ciudadano | |
| | | | Seguro de desempleo | |
| | | | Vivienda: programa intensivo de dotación de créditos populares | |
| | | | Programas efectivos de combate a la pobreza y la marginación (infraestructura social) | |
| Cultural | Sustentabilidad cultural: Reconocimiento de la diversidad | Diálogo intercultural | Fomento e intercambio de saberes y significados culturales | La diversidad cultural como riqueza y patrimonio común |
| | | Autonomías étnicas | Reconocimiento legal a los derechos de los pueblos indígenas | |
| | | Fortalecimiento de identidades (locales, regionales, nacional) | Proyecto de país incluyente y consensado con equidad entre regiones | |
| Ambiental | Sustentabilidad ambiental Preservación de ecosistemas | Rescate y conservación de recursos naturales: aprovechamiento del enorme potencial en su biodiversidad | Incentivos y sanciones para la conservación y aprovechamiento sustentable de aguas, bosques, aire... | La naturaleza y sus recursos como patrimonio a cuidar |

Fuente: elaboración propia

Esta articulación entre dimensiones requiere la realización de diagnósticos y la voluntad política para establecer criterios de sustentabilidad en sus diversas dimensiones, pero también las prioridades, objetivos, estrategias y tácticas para lograr la múltiple sustentabilidad. Sin embargo, y para concluir, el desarrollo nos exige ciertas condiciones como plataforma de avances concretos: exige una cultura de participación ciudadana; de conciencia de derechos para la defensa y exigencia de ellos; de agregación de la diversidad de intereses e identidades culturales con perspectiva local, regional y nacional; del cuidado patrimonial ambiental; de búsqueda de acuerdos frente a las resistencias de poder y de acumulación de fuerzas para la inclusión de todos en el proyecto nacional a partir de diagnósticos y planes compartidos con perspectiva estratégica.

Estos son los retos y desafíos que tenemos en América Latina. Aprender de nuestras experiencias propias, así como de otras fuera de nuestra región, se convierte en una oportunidad para la construcción de alternativas verdaderas de desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial, 2005, *Economic growth in the 1990's: learning from a Decade of Reform*, Washington: World Bank. Disponible en: <http://www1.worldbank.org/prem/lessons1990's>

Boyer, Robert, 2006, *La flexiseguridad danesa: qué enseñanzas para la Francia?*, Paris: Editions Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure, pp. 11-52. Disponible en: <http://www.cepremap.ens.fr/depot/opus/OPUS2.pdf>

Boyer, Robert, 2007, *Quel modèle d'État-providence? Comment concilier solidarité sociale et efficacité économique à l'ère de la globalisation: une lecture régulationniste*, en S. Paugam, *Repenser la solidarité. L'apport de sciences sociales*. Paris: PUF, pp. 887-914. Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/cegadex/DOCS/boyer-rbs...pdf>

Castells, Manuel, 2005, *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, Santiago de Chile, FCE.

Chang, Ha-Joon, 2006, *Industrial policy and East Asia. The miracle, the crisis and the future*, in H.J. Chang, *The East Asian Development Experience*, Penang

(Malaysia): The Third World Network. Versión 1999 disponible en:
<http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/chang/wbip-pdf.pdf>

Dussel Peters, Enrique, 2007, La relación económica y comercial entre China y México: Propuestas para su profundización en el corto, mediano y largo plazos, en E. Dussel Peters (Comp.), *Oportunidades en la relación económica y comercial entre China y México*, CEPAL-Unam-Senado de la República-SRE, pp. 165-228, México. Disponible en:
http://www.cepal.org/mexico/noticias/noticias/7/30107/DOCUMENTO_CHINA-M%C3%89XICO_16_OCT_peque%C3%B1o.pdf

Guerrero, Isabel, López Calva, José Luis y Walton, Michael, 2006, La trampa de la desigualdad y su vínculo con el bajo crecimiento en México, borrador. Disponible en:
<http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/walton-espanol-24-11.pdf>

Guillén Romo, MM, 2007, El modelo mexicano de desarrollo: balance y perspectivas, en J.L. Calva (Coord.), *México en el mundo: inserción ineficiente*, México: UNAM/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, pp. 218-248.

Guillén Romo, Héctor, s/f, Modelos de desarrollo y estrategias alternativas en América Latina. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para el Desarrollo, Brasil. Disponible en:
http://www.centrocelsofurtado.org.br/adm/enviadas/doc/17_20070501225608.pdf

Machinea, José Luis y Vera, Cecilia, 2005, Inserción internacional y políticas del desarrollo productivo, Capítulo X, en *Visiones del desarrollo en América Latina*, Cepal/Cidob, pp. 341-405. Disponible en:
<http://www.eclac.org/publicaciones/xm1/0/29200/Cap10Visiones.pdf>

Reyes, Giovanni (2007). Cuatro décadas en la historia económica de América Latina. *Zona Económica*, marzo de 2007. Disponible en:
<http://www.zonaeconomica.com/historia-economica-america-latina>

Rodrik, Dani, 2006, Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? Harvard University, January. Disponible en:
http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Lessons%20of%the%201990s%20review%20_JEL_.pdf

Stiglitz, Joseph, 2002, *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid.

Stiglitz, Joseph, 2003, El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. *Revista de la CEPAL*, No. 80, Agosto.

Stiglitz, Joseph, 2006, ¿Cómo hacer que funcione la globalización? Taurus, Madrid, pp.247-268.

Valencia, Enrique, (en prensa), Crecimiento, política social y pobreza en Corea del Sur y México, en C. Barba (Coord.), Retos para la superación de la pobreza y la integración económica y social en América Latina, CLACSO, Buenos Aires.

Williamson, John, 1998, Revisión del Consenso de Washington, en L. Emmerij y J. Núñez del Arco (Comp.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, BID, Washington, pp. 51-66.

Witker, Jorge, 2007, Los tratados de libre comercio suscritos por México. Restricciones y márgenes de libertad para una nueva estrategia de desarrollo, en J.L. Calva (Coord.), *Agenda para el desarrollo. México en el mundo: inserción ineficiente*, México: UNAM/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, pp. 121-134.

You, Jong-Il and Ju-Ho Lee, 2000, Economic and Social Consequences of Globalization: The Case of South Korea, Center for Economic Policy Analysis, Working Paper No. 17, Febrero. Disponible en: <http://www.newschool.edu/cepa/papers/archive/cepa0117.pdf>