



Ensayo



Ensayo

Los riesgos de la niebla: ¿hubo un evento desarrollista en América Latina a comienzos del siglo XXI?

Vladimir López Ríos¹

Recibido: 04 de noviembre de 2022

Aceptado: 05 de enero de 2023

Resumen

En este ensayo se analizan las observaciones concluyentes de Fernando Calderón y Manuel Castells en su libro *La nueva América Latina*, según las cuales la región vivió entre los años 2003 y 2013 un período de desarrollo económico definido como “neodesarrollismo”. La narrativa alterna propuesta en el ensayo sugiere que no hubo en la región un momento desarrollista sino, más bien, un súbito y prolongado auge de ingresos externos provistos por el alza generalizada de precios de los productos básicos, el cual fue aprovechado por la clase política emergente para expandir el gasto público y financiar por su intermedio la constitución de una base política clientelar sobre la cual sustentar su propia preeminencia y condiciones de posibilidad frente al ciclo electoral. Los once años de crecimiento con base en la monetización de ingresos externos no generaron cambios en la diversificación de la base económica y la ampliación de la canasta de exportaciones y mucho menos crecimiento de la productividad del trabajo para sostener la ampliación del mercado interno y las exportaciones.

Palabras clave: Latinoamérica, desarrollo económico, neodesarrollismo, transformación productiva.

¹Venezolano, Sociólogo; Magister Scientiarum en Economía Internacional, Universidad Central de Venezuela. Especialista en Políticas Públicas y Desarrollo Económico por ILPES-CEPAL (Santiago de Chile) y en Política Monetaria y Programación Financiera por CEMLA (Ciudad de México). Doctorando en Estudios del Desarrollo por CENDES-UCV. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8939-3765> Correo-e: vladimirlopez.rios@gmail.com

The risk of the fog: was there a development event in Latin America at the beginning of 21st century?

Vladimir López Ríos²

Received: November 4, 2022

Accepted: January 5, 2023

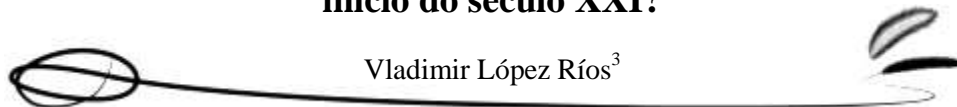
Abstract

This paper discusses the conclusive observation of Fernando Calderón and Manuel Castells in their book *La nueva América Latina*, about the economic development experience lived for the region between 2003 and 2013. They named this experience “new developmentalism”. The alternative narrative proposed in the essay suggests that there was no developmental moment in the region, but rather a sudden and prolonged boom in foreign income provided by the generalized rise in the prices of basic products, which was used by the emerging political class to increase public spending and finance the constitution of a clientelistic political base on which to sustain his own pre-eminence and conditions of possibility in the face of the electoral cycle. The eleven years of growth based on the monetization of external income did not generate changes in the diversification of the economic base and in the expansion of the export basket, and much less growth in labor productivity to sustain the expansion of the internal market and exports.

Keywords: Latin America, economic development, new developmentalism, productive transformation.

²Venezuelan Sociologist; MSc in International Economics, Central University of Venezuela. Specialist in Public Policy and Economic Development (ILPES-CEPAL) and Monetary Policy and Financial Programming (CEMLA). Doctorando en Estudios del Desarrollo por CENDES-UCV. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8939-3765> e-mail: vladimirlopez.rios@gmail.com

Os riscos do nevoeiro: houve um evento de desenvolvimento na América Latina no início do século XXI?



Vladimir López Ríos³

Recebido: 4 de novembro de 2022

Aceito: 5 de janeiro de 2023

Resumo

Este ensaio analisa as observações conclusivas de Fernando Calderón e Manuel Castells em seu livro *A Nova América Latina*, segundo as quais a região viveu entre 2003 e 2013 um período de desenvolvimento econômico definido como "neodesenvolvimentismo". A narrativa alternativa proposta no ensaio sugere que não houve um momento desenvolvimentista na região, mas sim um súbito e prolongado boom de renda externa proporcionado pela alta generalizada dos preços dos produtos básicos, aproveitada pela classe política emergente para ampliar o gasto público e financiar por meio dele a constituição de uma base política clientelista sobre a qual sustentar sua própria preeminência e condições de possibilidade frente ao ciclo eleitoral. Os onze anos de crescimento baseado na monetização da renda externa não geraram mudanças na diversificação da base econômica e na expansão da pauta de exportação, e muito menos crescimento na produtividade do trabalho para sustentar a expansão do mercado interno e das exportações.

Palavras-chave: América Latina, desenvolvimento econômico, novo desenvolvimentismo, transformação produtiva.

³Venezuelano. Sociólogo; Mestrado em Economia Internacional, Universidade Central da Venezuela. Especialista em Políticas Públicas y Desenvolvimento Econômico (ILPES-CEPAL) e em Política Monetária y Programação Financeira (CEMLA). Doutorando em Estudos do Desenvolvimento pelo CENDES-UCV. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8939-3765>. E-mail: vladimirlopez.rios@gmail.com

Introducción

En este ensayo se realiza una evaluación reflexiva de la consistencia -desde la perspectiva de la teoría del desarrollo- de una interpretación del evento de crecimiento económico latinoamericano de 2003-2013 definido como neodesarrollista, esto es, guiado por políticas públicas orientadas a generar cambios estructurales en la base económica de la sociedad en términos de la diversificación de las actividades productivas y la canasta de exportación, así como de la productividad y el tamaño del mercado con la finalidad de conceder sostenibilidad a la distribución del ingreso con base en equidad creciente.

El análisis habrá de sustentarse en el escrutinio de las observaciones analíticas formuladas por Fernando Calderón & Manuel Castells en su obra *La nueva América Latina*. Allí los autores mencionados se decantan por interpretar el crecimiento económico latinoamericano de 2003-2013 como una fase de desarrollo económico y social -por contraste con el período neoliberal de ralentización del crecimiento y concentración del ingreso entre 1990-2002-, caracterizado por el renovado protagonismo del Estado y la conspicua expansión del gasto público, lo cual favoreció mejoras en la distribución del ingreso a partir de transferencias fiscales además de cambios en el patrón geográfico del comercio. Veamos.

¿Cómo se construyó el futuro?

En la contemporaneidad pueden distinguirse en Latinoamérica⁴ tres periodos previos de crecimiento económico con resultados marcadamente singulares⁵. Por un lado, un período de expansión posterior a la segunda guerra mundial, con más o menos retardos en unos y otros países, conducido por objetivos explícitos de desarrollo económico con metas en términos de producto y empleo, y claro liderazgo estatal en la dirección del proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Este primer período culminó bajo los escombros de la crisis de la deuda externa en el despertar de la década de 1980 e inauguró para la región un tiempo de mengua, ilustrado por resultados negativos en la disponibilidad media de riqueza por habitante, inestabilidad política, elevada inflación y cierre en los accesos al crédito internacional. La década perdida.

La estrategia para trascender la postración latinoamericana del momento comportó la necesaria superación de las restricciones impuestas por la inviabilidad de la deuda externa, esto es, restricciones para servirla en términos de sus exportaciones y restaurar la afluencia de capital para financiar el crecimiento. La estrategia diseñada para concertar con el sistema financiero internacional -a fin de cuenta tratábase que la región pudiese cumplir sus obligaciones con

⁴En este ensayo utilizo una definición restringida de América Latina, o Latinoamérica, si se prefiere. Por tal región entiendo al conjunto de los diez países íbero parlantes de América del Sur

⁵Cronológicamente, pueden identificarse de la manera siguiente: desde la segunda posguerra hasta 1979; 1980 a 1989 (la llamada década perdida) y 1990 a 2002. Los períodos primero y tercero coinciden con los definidos por Bértola y Ocampo (2022) como “industrialización dirigida por el Estado” y “reorientación hacia el mercado”. El momento neo desarrollista es una continuidad de este último; acontece dentro de su marco institucional.

la banca acreedora-, vino de la mano del llamado Plan Brady, propuesto por el entonces Secretario del Tesoro de los Estados Unidos (EEUU) Nicholas Brady en marzo de 1989. Supuso el Plan la reducción de la deuda con la banca comercial y su redenominación en nuevos títulos para ser transados en el mercado secundario de valores, así como la emisión de nueva deuda (bonos de dinero nuevo). El cierre de las negociaciones habría de acompañarse por acuerdos previos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para la asunción de un programa de ajuste estructural (PAE) por parte de los países acogidos al Plan. La sistematización del Plan como un programa de política económica fue provista a comienzos del año siguiente por el Peterson Institute for International Policy bajo la denominación de Consenso de Washington (Williamson, 1990)⁶.

La resolución de la crisis de la deuda latinoamericana inaugura formalmente la globalización de la economía mundial mediante la incorporación por el PAE de la exigencia de liberalización de la cuenta de capital⁷ y la apertura del sistema financiero nacional al capital extranjero; ello conjuntamente a la figura de bancos centrales autónomos y en adición a las prescripciones del Consenso (Williamson, 1990, p.6)⁸. Con la titularización del financiamiento internacional (Swary & Topf, 1993), las prescripciones de política de los PAE se convirtieron en una exigencia de toda negociación financiera para la colocación de títulos soberanos, independientemente de los fundamentos de la economía (balanza de pagos, saldo fiscal, inflación, tasas de interés y tipo de cambio) del respectivo país.

Así, la globalización, que inicialmente hizo su entrada como una intuición de Levitt, (1983) acerca de la homogeneización de las preferencias y gustos de los consumidores a escala mundial en cuanto resultado del comercio internacional de bienes y servicios, es impuesta por decisiones de política precisamente como financiarización de la economía reforzando los elementos que la definen desde comienzos de aquella década de 1980 y diferentes a los postulados por Levitt; esto es, las limitaciones que sobre la consecución de los objetivos de política económica interna ya imponía la creciente interdependencia de los flujos de capital gracias a la integración de los mercados financieros internacionales. En otras palabras, me refiero a la creciente pérdida de control sobre las reservas monetarias internacionales, la inflación, el tipo de cambio y las tasas

⁶Contuvo el programa diez puntos, siendo estos los siguientes: Disciplina fiscal (el déficit fiscal no debería exceder 2% del PIB); Focalizar el gasto público en salud, educación e inversión en infraestructura y eliminar todos los subsidios; Reforma tributaria sustentada en una base amplia y bajas tasas marginales; Tasas de interés y tipo de cambio determinados por el mercado con niveles reales positivos; Política comercial basada en la liberalización de las importaciones, la simplificación del arancel de aduanas mediante la baja de las tasas y la reducción de la dispersión, y la exoneración de las importaciones de insumos para el sector exportador; Apertura a la IED y promoción de esquemas de conversión de deuda externa en inversión; Privatización de los activos del sector público; Desregulación de la economía y preservación de los Derechos de Propiedad

⁷Su cerramiento habíase mantenido incólume luego de la supresión del sistema de Bretton Woods, en la convicción que la estabilidad cambiaria procede del control sobre los movimientos de capital

⁸El Consenso no consideró la liberalización de los flujos de capital a causa de la restricción de ahorro en la región latinoamericana. En palabras de Williamson: "In particular, there is relatively little support for the notion that liberalization of international capital flows is a priority objective for a country that should be a capital importer and ought to be retaining its own savings for domestic investment". ("En particular, hay poco apoyo a la idea de que la liberalización de los flujos de capital sea un objetivo prioritario para un país que debería ser un importador de capital y conservar su propio ahorro para la inversión nacional". Traducción propia.).

de interés por parte de la autoridad monetaria en virtud de la dirección y cuantía de los flujos transfronterizos de capital.

Una medida de la magnitud de estos eventos puede ponderarse desde lo escrito en aquellos años por Stanley Fischer. Veamos:

More impressive even than the growth of trade in goods and services, is the increasing integration of the world's capital markets. (...). Whereas daily trading volume on the New York Stock Exchange average less than \$10 million, foreign exchange transactions in Tokyo, New York and London averages more than \$100 billion per day. Capital flows (...) are a major and extraordinarily rapid transmission mechanism of shocks in the international economy⁹. (Fischer, 1997, p.5).

La cuantía de recursos financieros involucrados en las operaciones con divisas anotadas por Fischer era ya, a mediados de la década de 1980, aproximadamente 28,3 veces superior al valor agregado bruto (VAB) de las filiales de las empresas transnacionales estimado por UNCTAD (2020) para 1990 -el cual puede tomarse como sucedáneo de la producción transnacional. En respuesta a la necesidad de fortalecer el contexto histórico-económico definido por los flujos de capital y los intereses del sistema financiero internacional, la globalización emerge como un resultado de política antes que a consecuencia de la inclinación de las sociedades humanas por el intercambio. Estos rasgos definitorios de la primacía y efectos de los flujos de capital en cuanto condición distintiva de la globalización se mantienen hasta hoy, como puede constatarse por la cuantía de las operaciones con derivados financieros.

A manera de ejemplo, en 2019, tan solo las operaciones con derivados financieros de tipos de cambio y tasas de interés en un par de días alcanzaron un monto superior al valor anual de las exportaciones mundiales de bienes (cual fue USA\$ 18.685 miles de millones) (IMF, 2020). Por otra parte, el valor estimado por UNCTAD (2020) para el VAB de las filiales de las empresas transnacionales este último año (USA\$ 8.000 miles de millones) es inferior a un día de las mencionadas operaciones con derivados financieros; dicho de otra manera, las operaciones con derivados financieros de tipos de cambio y tasas de interés son 597,7 veces superiores al producto transnacional. Los cuadros 1 y 2 muestran tales operaciones con derivados financieros desagregadas por clase de instrumento:

⁹Más impresionante incluso que el crecimiento del comercio en bienes y servicios, es la creciente integración de los mercados de capitales del mundo. (...). Mientras el volumen diario negociado en la Bolsa de Valores de Nueva York promedia menos de \$10 millones, las transacciones en divisas en Tokio, Nueva York y Londres promedian más de \$100 millones por día. Los flujos de capital (...) son el mayor y más extraordinariamente rápido mecanismo de transmisión de los impactos en la economía internacional. Traducción propia.

Cuadro 1. Operaciones con derivados de tipos de cambio (OTC)

Promedio diario al mes de abril
(Miles de millones de USA\$)

	Currency					Total
	Spot	Forwards	FX Swaps	Swaps	Options	
1989						590
1998	568	128	734	10	87	1.527
2001	386	130	656	7	60	1.239
2004	631	209	954	21	119	1.934
2007	1.005	362	1.714	31	212	3.324
2010	1.489	475	1.759	43	207	3.973
2013	2.047	679	2.240	54	337	5.357
2016	1.652	700	2.378	82	254	5.066
2019	1.987	999	3.203	108	298	6.595

Fuente: BIS Foreign exchange and derivatives market activity. Publicación trienal

Cuadro 2. Operaciones con derivados de tasas interés (OTC)

Promedio diario al mes de abril
(Miles de millones de USA\$)

	Forwards	Swaps	Options	Total
1995				151
1998	74	155	36	265
2001	129	331	29	489
2004	233	620	171	1.025
2007	258	1.210	217	1.686
2010	600	1.272	182	2.054
2013	749	1.388	174	2.311
2016	653	1.859	166	2.677
2019	1.902	4.146	456	6.505

Fuente: BIS Foreign exchange and derivatives market activity. Publicación trienal

Ahora bien, ¿qué tiene que ver este breve paréntesis sobre la globalización con el crecimiento económico en Latinoamérica? En resumen, pretende señalar que la región frente a la coyuntura de la deuda externa concedió el pretexto ideal que asentó en la economía contemporánea sus rasgos definitorios: financiarización y homogeneidad de instituciones y políticas¹⁰. Por otro lado, la globalización se dotó de un substrato ideológico provisto por la síntesis neoliberal¹¹, en el cual se comparte la interpretación neoclásica acerca del subdesarrollo en cuanto resultado del seguimiento de

¹⁰Este proceso está analizado in extenso en López Ríos (enero-abril 2020).

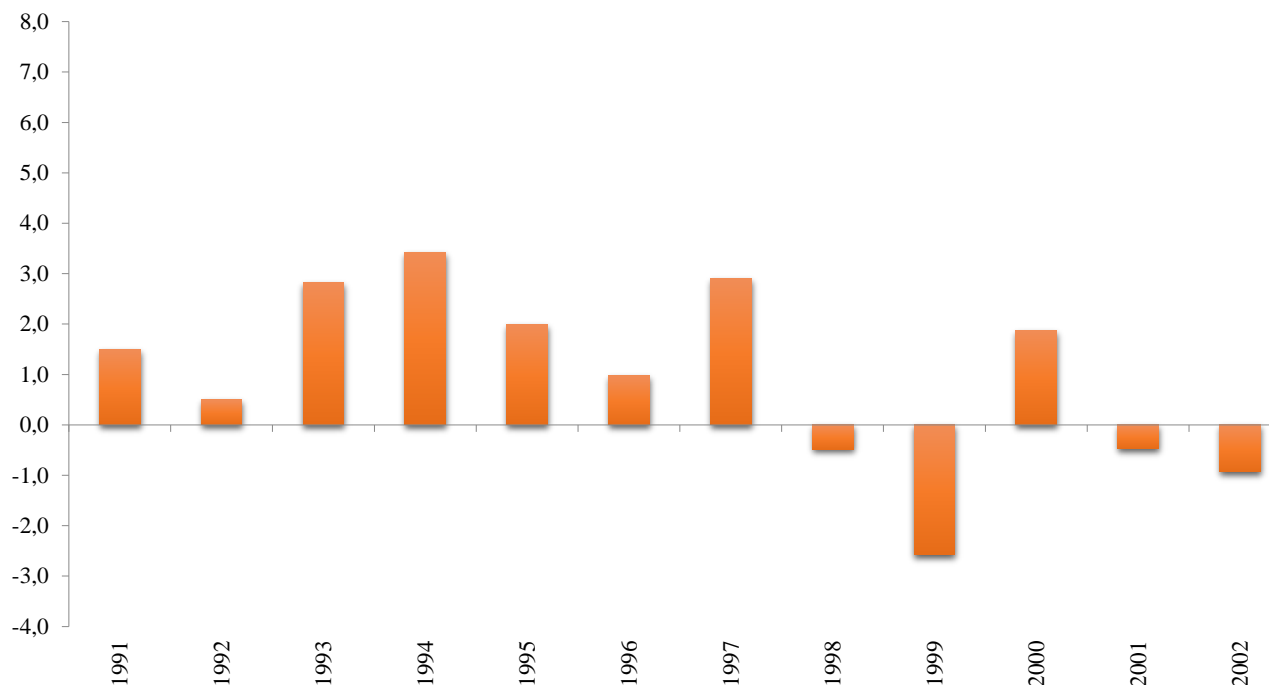
¹¹Entiendo por tal a la convergencia -no exenta de tensiones y diferencias- entre Monetarismo, Nueva macroeconomía clásica, Teoría de la Elección Pública, Ciclo económico real y Economía de la oferta, en un marco de referencia definido por Estado mínimo, mercados de competencia perfecta y ajuste automático, y sujetos racionales. De allí surgen prescripciones de políticas centradas en la consecución del equilibrio macroeconómico a través del logro del superávit fiscal y la inflación cero. La política monetaria, principalmente mediante las tasas de interés, juega un papel central en el logro de este objetivo junto a la apertura del sector externo.

políticas económicas que coliden con el funcionamiento natural del mercado, generan desequilibrios sectoriales y problemas de asignación. Por otro lado, la asunción por la síntesis del supuesto extremo de una relación unívoca de causalidad entre déficit fiscal e inflación condujo a sacralizar la noción de gasto equilibrado en términos de equilibrio macroeconómico (austeridad). Así, el neoliberalismo elaboró al extremo los principios del Consenso desde un contexto teórico de mercados completos con ajuste automático y sujetos racionales (información plena y expectativas racionales). De esta manera se define el marco teórico para la política económica en condiciones de globalización y se oblitera el norte posible para la cuestión del desarrollo.

Un rápido retorno del pasado

La restauración de los flujos voluntarios de capital luego del ajuste estructural impuesto por la renegociación de la deuda externa, en un contexto de bajos precios internacionales de los productos básicos y menores compromisos del Estado con la viabilidad social, permitió durante la década de 1990 la restauración de un moderado crecimiento económico, el cual expresó la recuperación del producto desde menores niveles de ocupación de los recursos en la década perdida. Este crecimiento careció del suficiente dinamismo para incidir favorablemente sobre la productividad del trabajo y los salarios reales, y mantuvo la tendencia regional a la concentración del ingreso. De esta manera contribuyó con una marcada conflictividad social y política en casi todos los países y registró evidencias de agotamiento desde mediados de la década y hasta comienzos del presente siglo).

Gráfico 1. Suramérica, PIB por cápita: tasa de crecimiento 1991 - 2002



Fuente: Cepalstat. Cálculos VLR

Cuadro 3. PIB per cápita

Tasa compuesta de variación promedio (%)	1990-2002
	Argentina
Bolivia	1,31
Brasil	0,88
Chile	4,29
Colombia	0,76
Ecuador	0,23
Perú	-0,39
Paraguay	1,89
Uruguay	0,89
Venezuela	-0,75
Suramérica	0,87

Fuente: Cepalstat. Cálculos VLR

Este panorama se revirtió más tarde con el evento de crecimiento económico suscitado entre 2003 y 2013. ¿Cómo pueden explicarse procesos de dinámica económica tan contrapuestos dentro del marco de políticas restringidas impuestas por la globalización?

Gráfico 2. Suramérica, PIB per cápita: tasa de crecimiento interanual 2003 - 2013



Fuente: Cepalstat. Cálculos VLR

Cuadro 4. PIB per cápita

Tasa compuesta de variación promedio (%)	
	2003-2013
Argentina	3,49
Bolivia	2,83
Brasil	2,70
Chile	3,31
Colombia	3,30
Ecuador	2,90
Perú	2,74
Paraguay	4,99
Uruguay	4,85
Venezuela	3,74
Suramérica	3,04

Fuente: Cepalstat. Cálculos VLR

En opinión de Calderón & Castells (2018), durante las dos primeras décadas del siglo XXI “la región en su totalidad modernizó su estructura productiva, incrementó su competitividad en la economía global y cambió sus tradicionales patrones de dependencia con Estados Unidos” (p.22).

Estos autores en la obra citada sugieren que este período de crecimiento aconteció con una importante inclusión social, la cual se expresó en la disminución de la desigualdad y reducción de la pobreza. Esto se debió, “en buena medida, a una mayor presencia del Estado en los procesos de desarrollo, con una orientación estratégica, gasto público en infraestructura, educación y salud, y políticas redistributivas (...)” (p.26). A raíz del renovado papel del Estado, definen la irrupción en América Latina de una forma de gestión de la acción pública que denominan “modelo neodesarrollista” (p.26). El neodesarrollismo habíase definido como:

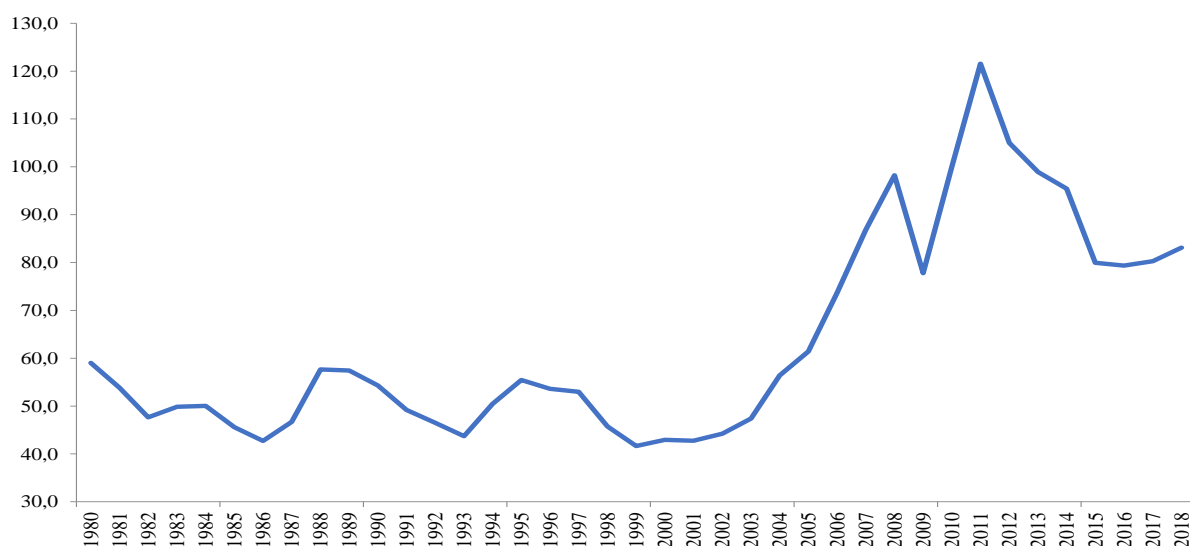
Una estrategia de desarrollo que, primero, le otorga al Estado un rol estratégico como inductor del desarrollo y mayor grado de coordinación y regulación del mercado; segundo, se basa en una mayor interacción y coordinación entre las esferas públicas y privadas, con actores no estatales calificados para impulsar actividades de inversión e innovación productiva en beneficio nacional; tercero, preserva los equilibrios macroeconómicos conjugando una tasa de interés baja, un tipo de cambio competitivo y una tasa de inflación controlada para promover la inversión en el sector exportador; cuarto, genera condiciones para que las empresas nacionales compitan en la globalización, preferentemente en los sectores de bienes manufacturados o productos primarios de alto valor agregado, y, quinto, redistribuye el ingreso y amplía el mercado interno, a partir de políticas sociales activas y de la concertación entre el capital y el trabajo. (Araníbar & Rodríguez, 2013, p.53 y 54).

El neodesarrollismo luce entonces una respuesta a las políticas neoliberales instrumentadas luego del ajuste estructural regional, con la clara determinación de acelerar el crecimiento mediante la vuelta al camino de la industrialización y la diversificación productiva con sesgo por las exportaciones, y la inclusión social. Ahora bien, ¿cuánto de estos buenos deseos podemos encontrar en el crecimiento “neodesarrollista” de 2003-2013?

¿Cómo se tejió el desarrollo del presente? ¿Cuál desarrollo?

¿Por qué acontece el súbito y prolongado evento de crecimiento? ¿Cómo se financió? ¿Dónde están las relaciones causales? Entre 1997 y 2002, el déficit comercial de los EEUU, quién realizaba para la época 17,81% de las importaciones mundiales (IMF, 2020), se incrementó casi cuatro veces (BEA, 2020)¹², evento que sin duda generó efectos acumulativos al interior de la cadena mundial de suministros y en su relación con la generación y distribución del producto. Uno de los mecanismos de transmisión operó mediante el comercio intrafirma, dada la observación de Lakatos & Ohnsorge (2017), quienes sugieren que entre 2002 y 2014, 50% de las importaciones estadounidenses respondieron a este tipo de comercio¹³. El financiamiento de la expansión del consumo soportado por el incremento en las importaciones provino tanto del aumento en el déficit fiscal como de la burbuja financiera vinculada con operaciones netas en los mercados inmobiliario y de capitales (burbuja que explotó más tarde en 2008). De esta manera la presión impuesta por el creciente consumo sobre la cadena de suministros desató el auge más prolongado conocido para los productos básicos: se inició paulatinamente en el año 2000 e intensificó en 2003 hasta su cénit en 2011. Véase el gráfico 3:

Gráfico 3. Índice de precios de los productos básicos



Fuente: IMF, eLibrary Data. Cálculos VLR

¹² Ascendió desde USA\$ 108.273 millones hasta USA\$ 418.954 millones

¹³ El comercio intrafirma, en cuanto respuesta y resultado por la relocalización industrial a la doble crisis estadounidense económica y de hegemonía entre 1967 y 1982, se discute en López Ríos (mayo-agosto 2020).

Por otra parte, el financiamiento no se restringió al superávit comercial impuesto por el auge de precios de los productos básicos¹⁴; la región igualmente experimentó un incremento en los ingresos por inversión extranjera directa de 115,9% respecto a los once años anteriores (Cepalstat). Adicionalmente, algunos gobiernos emitieron deuda interna en moneda nacional, la cual se comercializó internacionalmente en los mercados secundarios de capital. Independientemente del registro a la baja en la ratio deuda/PIB del gobierno central durante el período, esta deuda una vez registrada en portafolios de no residentes se convirtió en una acreencia del resto del mundo. Si bien en un primer momento permitió al sector público financiar gasto interno, igualmente favoreció ajustes de cartera por los residentes en favor de activos externos (salidas de capital) y devino más tarde en nueva deuda externa de la República conjuntamente a la proveniente de la emisión internacional de títulos por parte del sector público descentralizado, por ejemplo, entes autónomos. De esta manera me permito exponer la cuantía de recursos que financiaron la expansión económica en la región y que todavía no han sido suficientemente cuantificados. Latinoamérica vivió literalmente una danza de millones como nunca antes en su historia. Empero, la realidad histórica muestra que para la región el financiamiento externo es procíclico. Sobre este financiamiento y una canasta de exportaciones con elevada volatilidad en sus precios, se erigió el evento de crecimiento latinoamericano ahora bajo escrutinio¹⁵.

Paréntesis fiscal: ¿Cómo se comportaron las cuentas públicas? En general, la expansión del gasto del gobierno central impulsados por los ingresos externos extraordinarios mostró un importante incremento en 2003-2013 con relación a 1990-2002.

Cuadro 5. Gasto corriente gobierno central

	Como % del PIB		
	1990-2002	2003-2013	2014-2017
Argentina	13,2	15,6	22,1
Bolivia	20,7	21,7	23,8
Brasil	21,5	23,9	26,9
Chile	16,4	16,7	19,3
Colombia	11,1	16,0	16,6
Ecuador	10,6	12,8	14,8
Paraguay	11,3	9,7	11,9
Perú	14,9	14,4	14,5
Uruguay	19,8	26,6	29,5
Venezuela	17,7	21,2	29,8

Cuadro 6. Gasto de capital gobierno central

	Como % del PIB		
	1990-2002	2003-2013	2014-2017
Argentina	0,9	2,1	2,7
Bolivia	6,6	10,8	13,6
Brasil	0,2	1,0	1,5
Chile	2,8	3,5	3,9
Colombia	1,6	2,0	2,6
Ecuador	3,0	7,3	9,9
Paraguay	2,8	2,7	3,2
Perú	3,2	3,2	4,5
Uruguay	1,8	1,5	1,3
Venezuela	3,2	5,4	6,1

Fuente: Cepalstat. Cálculos VLR

¹⁴De hecho, de acuerdo con Cepalstat, entre 2002 y 2012, la región obtuvo los saldos absolutos consecutivos más elevados registrados desde 1980.

¹⁵La volatilidad de los productos básicos para el período 2003-2013 fue poco más del doble que la observada entre 1980-2002 y 7,6 veces superior a la que registró la canasta exportadora de Alemania, la cual puede tomarse como sucedáneo de una canasta de bienes industriales. Este rasgo singular del comportamiento de los productos básicos, cual es la volatilidad de sus precios, concede poca viabilidad de largo plazo al crecimiento económico financiado con sus proventos, además de los problemas de desvíos y desnaturalización del gasto en razón de los arreglos institucionales para la apropiación del componente rentístico (remuneración de un factor no producido) de los recursos naturales. La volatilidad se calculó como la desviación típica del componente ciclo-tendencia de las series

Entre 2003-2013 con relación a 1991-2002, el gasto corriente del gobierno central se incrementó en 2,2 puntos porcentuales, siendo Uruguay (6,8), Colombia (4,9) y Venezuela (3,5), los países más expansivos mientras que Paraguay y Perú registraron sendas contracciones (-1,6 y -0,5 respectivamente). Por otra parte, el gasto de capital aumentó en promedio 1,3 puntos porcentuales: Ecuador (4,3), Bolivia (4,2) y Venezuela (2,2) registraron los mayores incrementos. En los casos de Paraguay, Perú y Uruguay, aconteció una contracción de -0,1 puntos porcentuales en los dos primeros y -0,4 en el tercero de ellos.

En el período 2014-2018, en el cual se registró el descenso de los precios de los productos básicos -aun cuando tales precios se mantuvieron todavía en 2018 por encima del nivel medio observado en 2003-, siete de los diez países persistieron en la expansión de su gasto y en una proporción mayor a la del período anterior. Sin embargo, su efecto multiplicador mermó considerablemente como puede constatarse por la contracción de la demanda agregada interna luego del auge precedente (Cuadro 7). Es posible que la formación de expectativas adversas con relación a la trayectoria esperada del ingreso disponible, dado el efecto del deterioro de los términos de intercambio sobre el tipo de cambio y la inflación, además de las siempre elevadas tasas de interés reales, gravitaron en contra de las decisiones de consumo e inversión y neutralizaron el objetivo contra cíclico del mayor gasto en términos del PIB.

Cuadro 7. Suramérica. Demanda agregada interna

	Tasa compuesta de variación promedio (%)		
	GCF	FBK	DAI
1990-2002	2,53	2,18	2,46
2003-2013	3,85	5,62	4,21
2014-2018	0,49	-2,54	-0,12
1990-2018	2,79	2,58	2,75

Fuente: CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2019. Cálculos VLR

Durante el período de auge el resultado fiscal primario -antes del servicio de la deuda- para todos los países excepto Colombia y Ecuador, se volcó al superávit, y en otros casos este superávit adquirió mayor holgura. Por el contrario, en 2014-2018, todos los países excepto Venezuela, registraron déficit primario y ello, de suyo, sugiere menores ingresos fiscales (Cuadro 8) por cuanto el servicio de la deuda se mantuvo sin mayores cambios. Y este menor nivel de ingreso para un gasto dado, determinó

entonces no solo la profundización del déficit global respecto del período anterior (2003-2013) sino que países con superávit como Chile, Paraguay y Perú, igualmente incurriesen en déficit global tal como puede constatarse por medio del cuadro 9.

Cuadro 8. Saldo fiscal primariogobierno central

Como % del PIB			
	1990-2002	2003-2013	2014-2017
Argentina	0,5	1,4	-2,3
Bolivia	-1,8	0,7	-3,1
Brasil	1,4	2,0	-1,6
Chile	2,5	2,6	-1,6
Colombia	-1,2	-0,4	-1,0
Ecuador	2,7	-0,1	-3,6
Paraguay	0,2	0,8	-0,6
Perú	0,2	1,8	-1,4
Uruguay	-0,2	1,7	-0,4
Venezuela	0,7	0,4	1,1

Cuadro 9. Saldo fiscal gobierno central

Como % del PIB			
	1990-2002	2003-2013	2014-2017
Argentina	-1,3	-0,3	-4,9
Bolivia	-3,9	-0,9	-3,9
Brasil	-2,2	-2,5	-7,4
Chile	0,9	1,9	-2,3
Colombia	-3,1	-3,3	-3,3
Ecuador	-0,5	-1,6	-5,4
Paraguay	-0,6	0,3	-1,1
Perú	-3,1	0,3	-2,4
Uruguay	-1,9	-1,7	-2,9
Venezuela	-2,7	-2,0	

Fuente: Cepalstat. Cálculos VLR

Cierro el paréntesis y vuelvo con las características del crecimiento.

Calderón & Castells (2018) señalan cambios en la estructura productiva, incremento en la competitividad externa y modificación en la relación de dependencia con los EEUU, como rasgos distintivos del crecimiento neodesarrollista latinoamericano. Estos cambios los ubican, en primer lugar, por la reducción del empleo en Agricultura y Minería, al mismo tiempo que precisan los mayores incrementos de ocupación en Servicios Financieros y Otros Servicios. Por otra parte, el incremento en la competitividad externa la sujetan a la mayor participación mundial de las exportaciones regionales, la cual ascendió desde 2,46% en 2002 a 3,38% en 2013 (IMF, 2020). Finalmente, mencionan cambios en la relación con EEUU; estos cambios los vinculan con modificaciones en el cuerpo de las relaciones comerciales internacionales de la región, los cuales exhiben un nuevo patrón geográfico para el comercio latinoamericano definido, básicamente, por la menor importancia relativa de los EEUU como destino y proveedor de bienes. Como puede constatarse en el cuadro 10, básicamente aconteció una disminución en la importancia relativa de EEUU como destino y proveedor de bienes en favor de la República Popular China. Sin embargo, el cambio más importante se suscitó en el aumento de las exportaciones regionales hacia otros destinos en 26,30 puntos porcentuales en el período.

Cuadro 10. Suramérica. Patrón geográfico de comercio

Como % del total

	Exportaciones		Importaciones	
	2002	2013	2002	2013
EEUU	36,36	12,69	22,27	17,57
R.P.China	4,83	14,06	4,30	16,92
Alemania	3,87	2,02	6,42	4,80
España	3,17	2,05	2,35	1,98
Francia	2,38	0,99	2,94	2,08
Holanda	4,68	4,24	0,90	0,90
India	1,42	1,66	0,87	1,84
Italia	3,83	1,53	3,10	2,24
Reino Unido	3,70	1,19	2,05	1,29
Rusia	1,49	1,09	0,73	1,00
Otros	17,36	43,66	31,29	33,08
Suramérica	16,90	14,82	22,77	16,30

Fuente: ALADI. Cálculos VLR

En opinión de Calderón & Castells (2018) el crecimiento económico de la región fue posible por cuanto, gracias al papel del Estado, los países pudieron conjurar los efectos adversos de la crisis financiera (se adaptaron a la volatilidad sistémica de los mercados financieros) y a la mencionada transformación del comercio en sentido Sur-Sur. Igualmente debido a la acción del Estado destacan mejoras en los indicadores como pobreza, salud y educación, lo cual provino en cuanto resultado del aumento del gasto público en infraestructura, educación y salud, y por las políticas redistributivas:

La pobreza se redujo de 45,9% para la región en su totalidad en 2002 a 30,7% en 2017. Por su parte, la extrema pobreza también disminuyó de 12,4% a 10,2% en el mismo período (...). Si a esto se agrega la mejora en los principales indicadores de salud y la casi universal escolarización a nivel primario (a pesar de la baja calidad del sistema escolar en muchos casos), observamos una América Latina muy diferente a la de la imagen tradicional. (Calderón & Castells, 2018, p.24)

Más adelante anotan lo siguiente:

La disminución de los niveles de desigualdad se debió a una mejora en los salarios de los sectores menos favorecidos y al aumento de las transferencias monetarias de los gobiernos a esos mismos sectores, tendencia que comenzó a revertirse en los últimos años. (Calderón & Castells, 2018, p.24).

El comentario final, casi de soslayo, acerca de una eventual reversión en la disminución de la desigualdad, más adelante dio paso a la desilusión para los factores que a su juicio fueron determinantes en la década de crecimiento económico. Así, escriben:

(...) la nueva hegemonía del Estado se basó en instituciones políticas débiles (...). A mediados de la década de 2010, esta hegemonía entró en crisis por una

conjugación de factores políticos nacionales-regionales y crisis y contracciones del mercado mundial, dando lugar a una nueva inflexión histórica de la política y el desarrollo en la región. Tanto por la inconsistencia de un modelo centrado en el mercado como en el mercado. Calderón y Castells, 2018, p.31)

La conclusión pesimista y embriagada de desaliento arriba exhibida por Calderón & Castells podría justificarse si se asume que en Latinoamérica entre 2003 y 2013 se ejecutó un programa de políticas públicas organizadas para fomentar y/o promover el desarrollo económico. Por el contrario, dada la información disponible y los recursos teóricos provistos por la propia teoría del desarrollo, es posible argumentar que en la región simplemente se monetizaron ingresos externos extraordinarios, - en el sentido de un flujo de ingresos no recurrentes, por lo cual sujetos a una cadencia de gasto y aplicación sectorial acotada por su propia transitoriedad- en el contexto de la promoción de programas político-partidistas investidos de comportamiento clientelar desde el Estado para promover su propia expansión. De esta manera, el final del ciclo de auge en los ingresos externos marcó la declinación irresistible de una ejecución económica sustentada en ingresos no recurrentes. Para transmitir lo que acabo de señalar, es necesario mirar la ruta completa del crecimiento regional desde 2003 hasta el presente, es decir, hasta 2018.

Gráfico 4. Suramérica. PIB per cápita: tasa de crecimiento interanual 2003 - 2018



Fuente: Cepalstat. Cálculos VLR

En el gráfico 4 puede observarse la trayectoria completa del crecimiento luego de 2003 y resulta ostensible su ralentización desde 2011, luego del cénit en los precios de los productos básicos. Sin embargo, es menester anotar que todavía en 2018 los precios de los productos básicos estaban ubicados 35,70 puntos porcentuales por encima del nivel registrado en 2003. No obstante, durante los últimos cinco años (2014-2018), la tasa media de crecimiento interanual del PIB por habitante se redujo en la región casi cuatro y medio puntos porcentuales con relación a 2003-2013: -1,43% desde 3,04%. ¿Cómo pudo acontecer tan desalentador resultado? ¿Qué aconteció con las capacidades aparentemente creadas durante el evento neodesarrollista descrito por Calderón y Castells? ¿Por qué tales capacidades no pudieron sostener un mínimo del dinamismo económico anterior?

La teoría del desarrollo, construida a partir de la evidencia clásica sobre el crecimiento económico, acoge los supuestos de ésta, según los cuales el crecimiento es el resultado virtuoso de un proceso incesante de capitalización (acumulación de capital), desencadenado a partir de una relación dinámica entre tamaño del mercado y división del trabajo. Allí, el impulso que concede el dinamismo para sostener la relación proviene de ganancias de productividad generadas a partir de la incesante incorporación de progreso técnico en un marco de rendimientos crecientes a escala¹⁶. Aquí radica el núcleo virtuoso, como he dicho antes, del crecimiento. Tanto el estructuralismo cepalino como el neoestructuralismo e incluso el dependentismo (bien sea marxista o reformista), en ningún caso erigieron cuestionamiento alguno a este núcleo teórico de la dinámica del crecimiento, pese a las enormes dudas que pueda acarrear la sola posibilidad de confiar en sostener el crecimiento económico al margen del mercado y fuera de la cobertura del capital. Pero dejemos esto. A donde quiero ir es al hecho de que el crecimiento económico durante su último esplendor en Latinoamérica no encontró una ruta institucional y menos estructural para tornarse sostenible, precisamente por las condiciones de su origen: mera monetización de ingresos externos para legitimar proyectos político-partidistas. Esto puede visualizarse mejor si aceptamos la convención según la cual el producto, el nivel de actividad, no es más que un registro contable de precios por transacciones dado un año base.

De esa manera, la expansión de las transacciones que siguen al incremento del gasto agregado, en la medida que se sostengan en un contexto de credibilidad, habrá de generar crecimiento (como una función del multiplicador del gasto). Por supuesto, luce igualmente pertinente reconocer que tal

¹⁶ La singularidad de los rendimientos crecientes a escala marcó un punto de ruptura en la formación de la teoría del desarrollo respecto de sus orígenes neoclásicos. Jaime Ros (2004) p.134, señaló que este fue un aporte particular de Rosenstein-Rodan y Ragnar Nurse. Por otra parte, no debe dejarse de lado la influencia que sobre estos economistas ejerció la publicación del conocido ensayo de Allyn A. Young (1928) sobre rendimientos crecientes a escala

crecimiento pudo responder también a la ejecución del gasto desde una racionalidad mucho más mundana, aquella que atiende a la regla fiscal propia de arreglos institucionales erigidos para el disfrute de los ingresos rentísticos: el gobierno gasta lo que gana. De todos modos, en ambos casos, teóricamente no hubo desarrollo. Dejaré esta discusión para más adelante; ahora importa escrutar la calidad del crecimiento.

Cuando se analiza la composición del producto durante el período de auge, puede observarse que las actividades de mayor crecimiento fueron aquellas definidas como no transables, esto es, actividades resguardadas de la competencia internacional y no generan ingresos externos. Entre estas actividades destacan Construcción (5,91%); Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios (5,73%); Comercio, restaurantes, bares y hoteles (5,06%) y Transporte, almacenamiento y comunicaciones (4,67%). Con la sola excepción de la última mencionada, todas las restantes se expandieron por encima de la tasa media interanual registrada por el PIB de la región (4,74%).

Por el contrario, las actividades transables, quiero decir, aquellas actividades que producen bienes comercializables internacionalmente o que compiten con importaciones, tuvieron un desempeño moderado e inferior al PIB de la región. Pueden ponderarse así la dirección tanto de los estímulos provenientes directamente del esfuerzo en el gasto agregado interno como por la protección resultante de la trayectoria del tipo de cambio real. Este no solo sintetiza el sesgo en contra de la diversificación económica por el lado de la producción de bienes sino, además, favoreció igualmente la competencia en contra de tales bienes en tanto permitió el abaratamiento persistente de las importaciones. En tal sentido, la región, gracias a la apreciación continua del tipo de cambio real, se privó de desarrollar un sector en el cual la competitividad está soportada por la incorporación de progreso técnico y productividad creciente, con capacidad sectorial de inducir crecimiento en otros sectores. Estos resultados sugieren sesgos en contra del desarrollo desde el propio diseño y ejecución de la política económica durante el período.

Cuadro 11. Suramérica. Producto interno bruto

	Tasa compuesta de variación promedio (%)	
	Transable	No transable
1990-2002	2,21	2,07
2003-2013	2,61	4,25
2014-2018	-0,84	-0,68
1990-2018	1,92	2,46

Fuente: CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2019. Cálculos VLR

No puede concebirse, dado el estado del arte en materia de desarrollo económico y teniendo presentes las experiencias recientes del sureste de Asia y la República Popular China, el desconocimiento por parte de los diseñadores de políticas en Latinoamérica de los efectos adversos de la apreciación cambiaria sobre la senda de crecimiento de largo plazo. Además, a lo largo del período de auge pudo palpase los efectos sobre el sector transable por la evolución misma del balance comercial. El incremento espectacular de las importaciones, tres veces superior a la tasa media de crecimiento del producto, pudo proveer señales inequívocas (véase cuadro 12). Sin embargo, en tanto se privilegió el artificio de la ganancia de poder de compra de los salarios al margen de la productividad, y la necesidad de contrarrestar las presiones inflacionarias asociadas con la expansión del gasto interno, la apreciación real no se contuvo, por ejemplo, ni siquiera mediante el ahorro de recursos en fondos soberanos como contrapartida financiera de la extracción de recursos naturales y para la constitución de ahorro intergeneracional. El destino de la renta está en ser consumida (Asdrúbal Baptista, dixit).

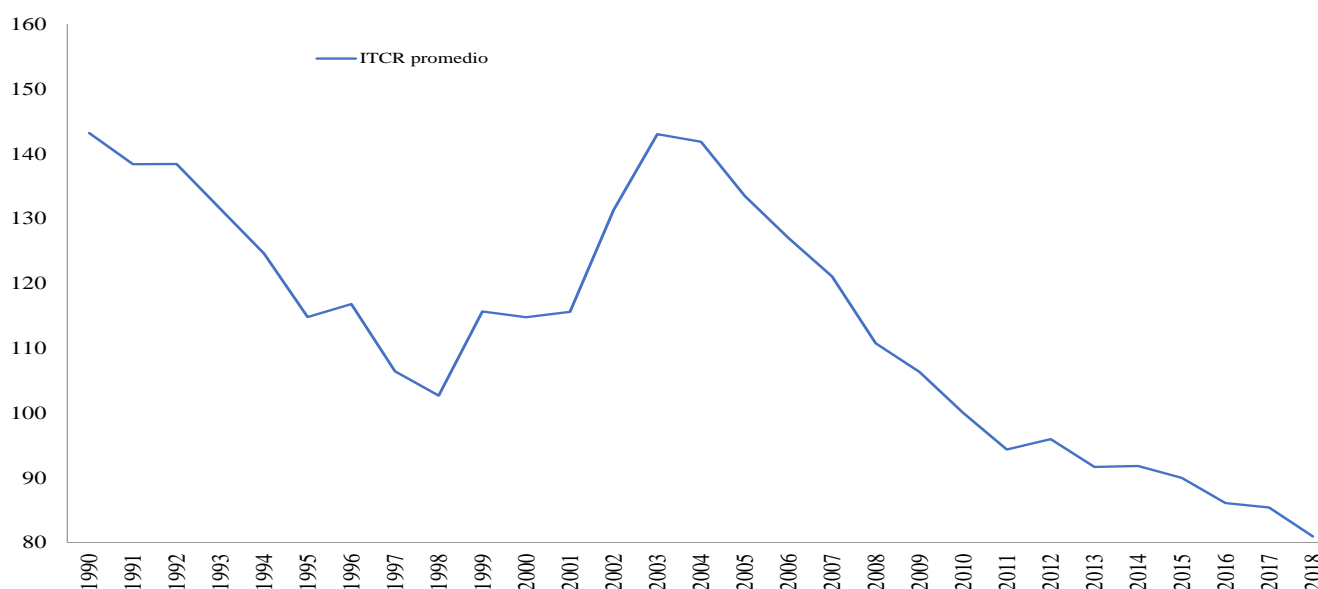
Cuadro 12. Importaciones

	Tasa compuesta de variación promedio (%)		
	1990-2002	2003-2013	2014-2018
Argentina	5,32	15,32	1,34
Bolivia	5,09	16,57	-0,64
Brasil	6,34	15,93	-4,17
Chile	6,54	13,30	0,49
Colombia	6,51	13,95	-3,69
Ecuador	9,04	12,63	-3,21
Paraguay	0,55	15,57	1,48
Perú	6,99	15,00	1,08
Uruguay	3,18	18,25	-4,79
Venezuela	4,75	16,69	-20,88
Suramérica	6,04	15,24	-3,32

Fuente: CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2019. Cálculos VLR

El tipo de cambio real es un precio que contribuye y/o determina la competitividad externa de los bienes producidos por el establecimiento productivo interno y organiza la asignación de los recursos sectorialmente, ceteris paribus la política comercial e instrumentos monetarios o fiscales de apoyo. Si el tipo de cambio real tiende a la depreciación (alto), la canasta doméstica de exportación se abaratará relativamente frente al resto del mundo en términos de sus monedas, lo cual puede interpretarse como un aumento de la competitividad-precio de la producción transable nacional. Por el contrario, cuando el tipo de cambio tiende a la apreciación (bajo), ello equivale a la introducción de un impuesto sobre las exportaciones y un subsidio a las importaciones. Si esta apreciación se incrementa o prolonga en el tiempo, el balance externo se moverá hacia el déficit por el incremento de las importaciones baratas con destrucción de reservas monetarias internacionales y se obstaculizará tanto la diversificación de la producción nacional de bienes como el crecimiento de las exportaciones. La apreciación del tipo de cambio real no compensada por otras ejecuciones de política, por ejemplo, el régimen tributario o el esquema de financiamiento, juega en contra de la diversificación de la base productiva, destruye capacidades en el sector productor de bienes comercializables y conspira en contra del desarrollo¹⁷.

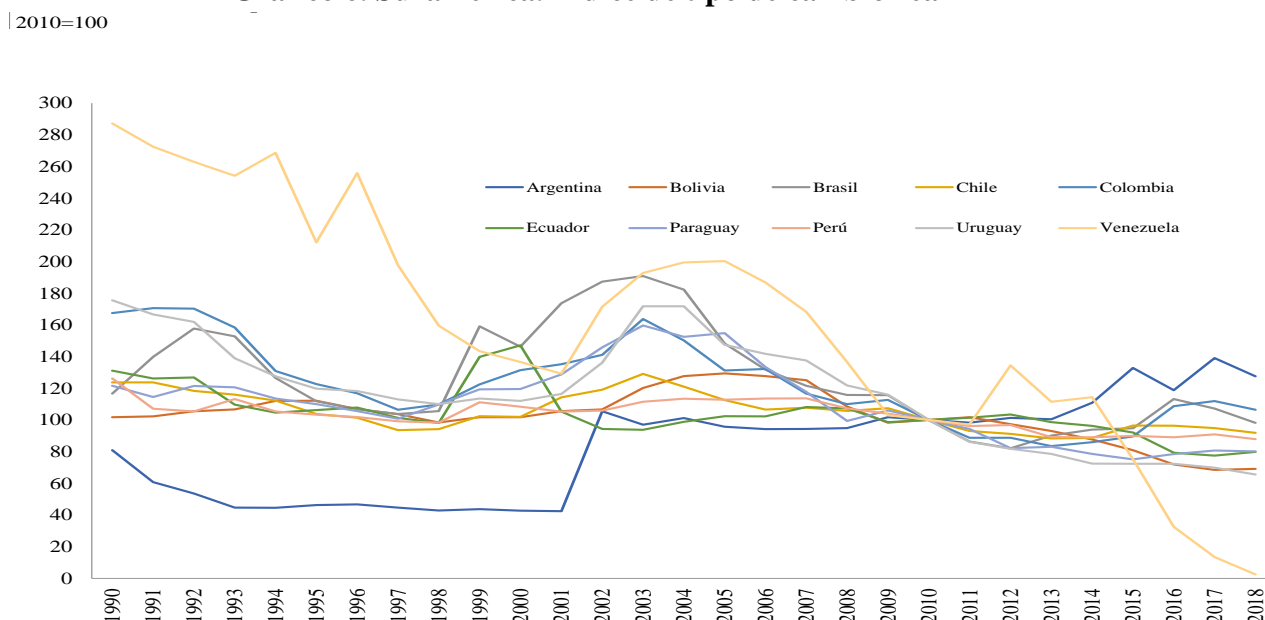
Gráfico 5. Suramérica. Índice de tipo de cambio real



Fuente: Bruegel.org. Cálculos VLP

¹⁷En la experiencia asiática, los casos de Corea del Sur y Taiwán proveen suficiente evidencia sobre el papel activo del Estado para influir en la trayectoria del tipo de cambio en las situaciones cuando la magnitud de la depreciación real puede afectar el objetivo de salarios reales, o a la inversa, cuando la apreciación real conspira contra la meta exportadora. En el caso de Latinoamérica, por el contrario, el Estado pareciera haber maximizado su posición como tomador de renta internacional mediante un tipo de cambio real bajo para cubrir objetivos de “política social” de corto plazo. Sobre el manejo cambiario en la experiencia asiática puede consultarse Torija-Zane (2012)

Gráfico 6. Suramérica. Índice de tipo de cambio real



Fuente: Bruegel.org. Cálculos VLP

A mi juicio, desde la perspectiva de la teoría del desarrollo, tanto la preeminencia de las actividades no transables como la persistencia en la valorización cambiaria, expresó en la región una preferencia en los diseñadores de las políticas públicas por el abaratamiento de las importaciones y la ilusión de un elevado poder de compra para los salarios, sin la necesidad de incurrir en esfuerzo alguno por el lado de la productividad, la producción transable y la diversificación de la economía; es decir, que la ilusión del desarrollo y la modernidad recayese exclusivamente sobre la capacidad de los recursos naturales para generar renta internacional a través del sector externo; a ello alude precisamente la indiferencia frente a la valorización cambiaria (Martins, 2011). Ésta es, tendencialmente, incluso anterior al evento de crecimiento de 2003-2013, durante el cual ningún esfuerzo se adelantó para corregir este rasgo inveterado de la política cambiaria¹⁸; por el contrario, el auge de precios de los productos básicos permitió reforzar la valorización cambiaria y sobre ella sostener la ilusión de una mejora en las condiciones de vida sin afrontar esfuerzo alguno por el lado del cambio estructural, esto es, productividad y diversificación de la base productiva. La principal evidencia, y la más relevante, de lo que acabo de señalar no puede ser otra que la reprimarización de la canasta de exportaciones latinoamericanas, esto es, la *creciente participación de los bienes primarios en la canasta de exportación*.

¹⁸De hecho, el evento de depreciación real entre 1999 y 2003 se debió principalmente a la crisis de confianza y ralentización del crecimiento luego de las crisis asiática y brasileña; fue determinado exógenamente.

Por un lado, la evidencia estadística sugiere que la productividad del trabajo ha tenido un desempeño mediocre en la región luego de la década de 1980, como puede observarse en el cuadro 13, siendo Chile el único país con un desempeño auspicioso¹⁹. Por otro lado, este desempeño -el de la productividad- permite inferir que las mejoras sociales en términos de salarios y equidad de ingresos cantadas por Calderón & Castells carecen de sostenibilidad porque se asentaron sobre transferencias antes que sobre la mayor productividad del trabajo en actividades con rendimientos crecientes o impulsados por estas. Frente a semejante situación es dable suponer la reversión de tales mejoras de cara a una caída de los ingresos del sector público. De hecho, es igualmente posible asumir, por tanto, que la mejora en la distribución del ingreso sin cambios en la calidad del empleo y la productividad puede y pudo alcanzarse tan solo con el progresivo aplanamiento de las escalas salariales y movimientos al alza del salario mínimo mediante decisiones ejecutivas en adición a las transferencias (como has sido notorio en el caso de Venezuela). Así, la mejora en la distribución del ingreso podría implicar el empobrecimiento relativo de los asalariados ubicados en actividades más productivas sin que ello reflejase deterioro alguno en un indicador como el Índice de Desarrollo Humano.

Cuadro 13. Suramérica. Producto interno bruto por hora trabajada como porcentaje de Estado Unidos 1990- 2010

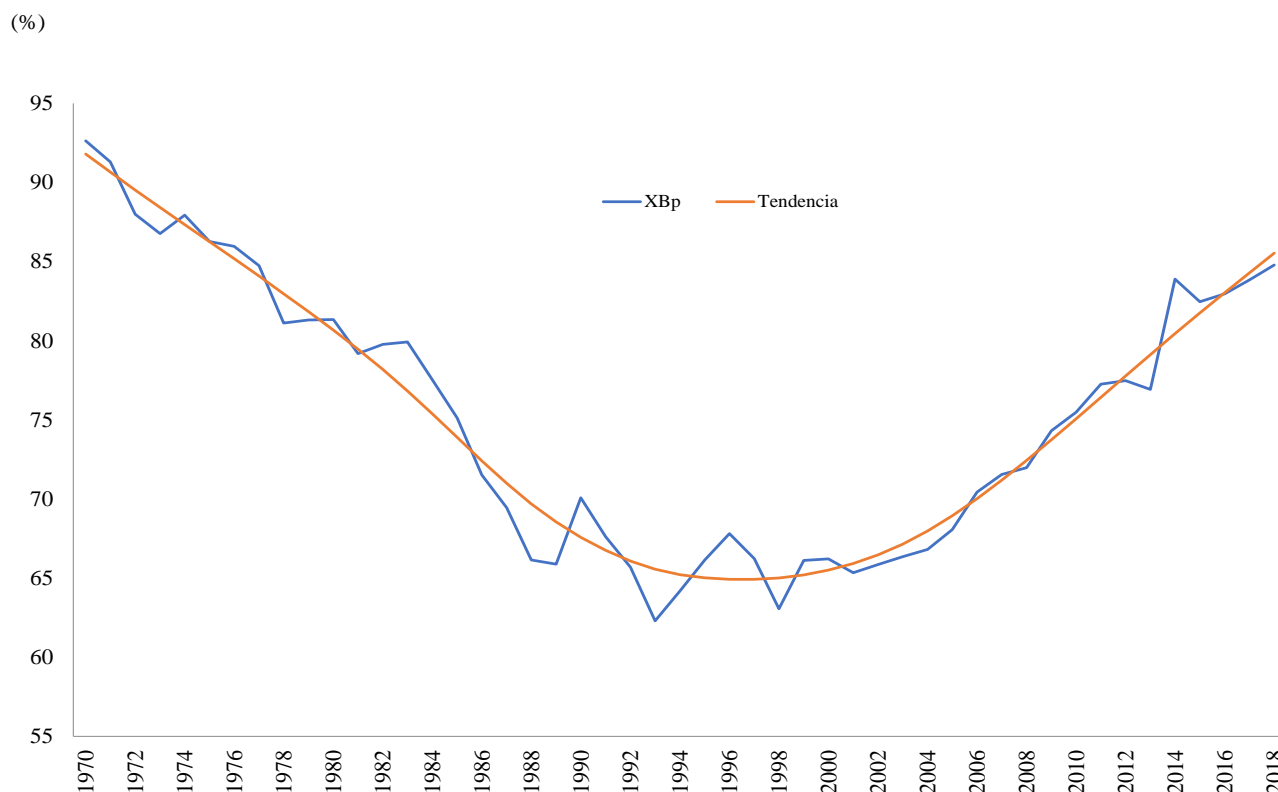
(%)	1980	1990	2000	2010
Argentina	36	28	31	27
Bolivia	21	13	7	7
Brasil	30	22	19	18
Chile	37	30	39	41
Colombia	23	21	17	17
Ecuador	29	22	15	16
Perú	40	23	16	19
Uruguay	40	30	38	28
Venezuela	61	46	34	27

Fuente: Elaborado con base en Claudio Aravena y Juan Alberto Fuentes, El desempeño mediocre de la productividad laboral en América Latina: una interpretación neoclásica. Cuadro nro. 1, páginas 12- CEPAL, serie Macroeconomía del desarrollo nro. 140. Santiago de Chile, agosto 2013.

¹⁹Otro problema diferente radica en la ausencia de sindicalización; esta dificulta el trasvase o reconocimiento monetario (salarial) de la mayor productividad laboral. Igualmente deja inerme al trabajador y favorece la precariedad del trabajo.

El tema de la reprimarización latinoamericana remite a otra instancia susceptible de revelar ausencia de políticas para el desarrollo. Un argumento reciente, al cual se apela para justificar desesperadamente la inacción de las políticas públicas, se concentra en tratar con indulgencia la evidencia de la reprimarización en tanto y en cuanto resultado inevitable impuesto por las condiciones del mercado. Así, la responsabilidad por el auge de los productos básicos como exportables no atiende a un programa de política sino, más bien, constituye una respuesta de los productores nacionales a la trayectoria de los precios internacionales del bien. Sin embargo, la experiencia histórica sugiere que el desarrollo no es un resultado del acomodo pasivo de los países en la división internacional del trabajo, la cual tiende a especializarlos en función de la dotación de recursos. Pero ocurre que la reprimarización latinoamericana tampoco lo es. Supuso, ex ante, la existencia de políticas que promovieron la inversión en productos básicos y una trayectoria del tipo de cambio real que abarató el equipamiento de los proyectos: no puede abstraerse de ello las condiciones para la privatización de activos públicos posterior al ajuste estructural como tampoco el aplanamiento de los incentivos a la inversión extranjera (por ejemplo, trato nacional y acceso al crédito interno). Por otra parte, los bienes primarios no requieren de estímulos cambiarios en su comercialización por cuanto la demanda depende de la función de producción y el crecimiento global; por el contrario, el sector de transformación si requiere del estímulo proveniente de un tipo de cambio real alto. Por eso la región nunca discutió la integración regional con miras a expandir el comercio de bienes primarios. Este mismo hecho explica porque cuando se registran períodos de auge en el comercio mundial, el comercio comunitario suramericano crece menos que su comercio con el resto del mundo. La región como un todo es un importante exportador de recursos naturales; mientras, las exportaciones comunitarias están acotadas por la escasa diversificación de la base productiva y ello es indiferente a la simplificación y bajos topes arancelarios. De hecho, la ratio exportaciones primarias/exportaciones de bienes ilustra el trasvase de recursos productivos hacia el sector de producción primaria más allá de la mera respuesta a los estímulos de precios:

Gráfico 7. Suramérica. Índice de tipo de cambio real



Fuente: CEPAL y BCV. Cálculos VLR

La ratio en el gráfico 7 igualmente permite visualizar una tendencia descendente en el componente primario de las exportaciones regionales desde 1970 (en respuesta a la estrategia de desarrollo a través de la industrialización por sustitución de importaciones), es decir, desde una cuantía de 92,63% hasta su nadir en 1993 cuando registró 62,30%: en 2018 alcanzó a 84,78%. Este comportamiento en lo que puedo asumir fue una canasta de exportación con bienes de complejidad creciente se detuvo luego del ajuste estructural, y como resultado de tal programa no puede considerarse un hecho menor las implicaciones políticas y sobre la concepción de país, provenientes del desplazamiento a consecuencia del ajuste de los sectores político-económicos comprometidos con la industrialización y el desarrollo; del ajuste estructural surgieron no solo el programa económico neoliberal sino también nuevos grupos sociales hegemónicos identificados con el proyecto de apertura y globalización tales como los sectores financiero, comercial-importador y primario-exportador. Todos comprometidos, por la naturaleza de sus negocios, con la valorización cambiaria. ¿Cuál otra evidencia se requiere para desencantarse con los sueños de un tiempo neodesarrollista en Latinoamérica?

La reprimarización, en tanto expresión fáctica de la conspicua ausencia de políticas para el desarrollo, puede complementarse con la evidencia de la considerable concentración de las exportaciones latinoamericanas en unos pocos bienes. Desde la teoría clásica del desarrollo hasta en las elaboraciones más contemporáneas de The Product Space, la diversificación de la base productiva y la canasta de exportación puede tomarse como un indicador de la dirección del desarrollo económico. De acuerdo con Hausmann, Hwang & Rodrik (2005), el patrón de especialización define la senda de crecimiento. Incluso, The Product Space aporta evidencia acerca de una reducción de la diversidad de productos y un movimiento en la dirección de la especialización que luego, gracias a economías de aglomeración, efecto de arrastre, especialización selectiva y externalidades, favorece una nueva ampliación de la canasta de bienes producidos y exportados en condiciones competitivas (Hausmann & Klinger, 2007).

Esa deriva de la producción y la canasta de exportables es ajena a la realidad del comercio exterior latinoamericano. De hecho, si puede asumirse que una sociedad exporta los bienes que con mayor eficiencia produce su economía, la economía de América Latina está caracterizada por la sobre especialización en unos pocos bienes intensivos en recursos naturales. Y esta es una lectura que puede constatare por la estadística disponible, siendo una realidad para la totalidad de los países. De esta manera puede apuntarse que durante el evento de crecimiento entre 2003 y 2013, Latinoamérica fortaleció la concentración de su canasta exportadora y la sobre especialización en productos básicos. El cuadro 14, al igual que el gráfico 7, indica que este movimiento hacia la concentración de la canasta es un resultado sustentado en los recursos del sector antes que proveniente de los precios. Tanto la concentración de bienes primarios en la canasta de exportación como su poca diversificación sugiere la falta de una estrategia de largo plazo comprometida con el objetivo del desarrollo de una base productiva que conceda soporte al crecimiento de las exportaciones con mayor agregación de valor. Sobre este marco real de las exportaciones, apuntar que el incremento en la participación del valor de las exportaciones regionales en el total mundial muestra ganancias de competitividad quizá deba tomarse tan solo como un exceso de optimismo. En efecto, lo que Calderón & Castells (2018) interpretaron como un incremento de competitividad no fue más que una ilusión: mero efecto precio. La canasta de exportaciones se mantuvo concentrada en unos pocos bienes principalmente productos básicos y al cierre de 2018, con el índice de precios de los productos básicos aún con 35,70 puntos porcentuales por encima del nivel registrado en 2003, la participación de las exportaciones

latinoamericanas disminuyó a 2,86% del total mundial. En 2013, dado el efecto precio, se había ubicado en 3,38% (IMF, 2020).

Cuadro 14. Diez productos principales de exportación

(% respecto al total de bienes)

	1990	2000	2003	2013	2018
Argentina	45,1	44,9	48,2	51,9	49,0
Bolivia	78,5	67,5	74,6	85,5	86,2
Brasil	37,6	34,7	32,7	48,4	51,0
Chile	68,1	63,8	59,7	68,8	69,6
Colombia	74,2	62,3	57,4	73,2	70,1
Ecuador	93,8	80,2	80,1	85,7	83,4
Paraguay	89,6	89,9	91,5	86,0	84,3
Perú	62,4	61,5	55,2	51,8	58,7
Uruguay	55,5	51,5	54,4	62,2	60,1
Venezuela	88,9	65,5	88,9	86,9	98,0

Fuente: CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2019. Cálculos VLR

El estructuralismo latinoamericano afirmó la necesidad de la industrialización como una estrategia para superar la restricción externa que impide u obstaculiza el crecimiento sostenido de largo plazo. Esta restricción es impuesta por la disparidad de elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones en el capitalismo metropolitano (centro) y la periferia. El argumento puede expresarse de la manera siguiente: El valor de la demanda de importaciones (de materias primas) con relación al incremento del ingreso en el centro es inferior al valor de la demanda de importaciones en la periferia con relación al incremento de su ingreso. Ello atiende tanto a la cuantía de la incorporación de progreso técnico y sustitución de insumos intensivos en recursos naturales en la producción metropolitana de bienes como a la menor diversificación de la base productiva y al patrón de consumo imitativo en la periferia. De esta manera, en los períodos de auge en la economía mundial, el incremento de la demanda de importaciones de la periferia respecto el crecimiento del ingreso tiende a ser mayor que el crecimiento de sus exportaciones. Así, el crecimiento económico de los países latinoamericanos, dada la composición de su comercio exterior y la disparidad de elasticidades-ingreso ya mencionada, tiende

a forzar el déficit en el balance comercial y la restricción crónica en los activos monetarios internacionales²⁰.

Sin embargo, podría argumentarse que esta deriva es susceptible de sortearse a través de la constitución de fondos soberanos para represar parcialmente los ingresos extraordinarios provenientes del auge de precios de los productos básicos y mantener así la capacidad de financiamiento contra cíclico del gasto para el desarrollo en la época de reversión de los precios y disponer de ahorro intergeneracional. Ahora bien, no ha sido esta la senda seguida por la región. Por el contrario, el incremento de la disponibilidad fiscal para gastar se canalizó a elevar la capacidad de consumo privado con ganancias en la distribución del ingreso mediante transferencias y el fortalecimiento de relaciones clientelares en torno al Estado, junto a cierta expansión de la inversión bruta fija²¹, además de la acumulación de reservas internacionales con la finalidad esta última de contrarrestar eventuales efectos sistémicos asociados con las turbulencias del sistema financiero internacional. De esta manera la expansión del gasto público tuvo poca incidencia en la estructura de la producción como lo revelan ostensiblemente tanto la intensificación de la reprimarización como la concentración de la canasta de exportaciones - evidentes en el gráfico 7 y el cuadro 14. Así, una vez pasado el impulso de crecimiento vinculado con el alza de precios de los productos básicos (expansión del gasto público y expectativas favorables asociadas), la ausencia de transformaciones estructurales -esto es, en la productividad y sobre la base económica-, impidió sostener la dinámica expansiva del mercado. Nunca fue más evidente la observación de Ragnar Nurse (1973) cuando señaló que “el mercado puede

²⁰Para una lectura más comprehensiva de las relaciones causales entre la dinámica del crecimiento, la disparidad de elasticidades y el resultado externo en el estructuralismo latinoamericano puede recurrirse al texto clásico de Rodríguez (1986).

²¹Sobre la inversión bruta fija es muy poco lo que puedo apuntar debido a la insuficiente disponibilidad de datos en la región, más allá de los totales. Una evaluación de este agregado requiere su disponibilidad sectorial (público y privado) así como por tipo de actividad para decantar aquella inversión directamente reproductiva dentro de la dispuesta para la infraestructura física y de servicios. Por otra parte, resulta imprescindible estudiar la calidad de la inversión en capital fijo, así como aquella efectivamente realizada más allá del mero registro contable, por ejemplo, obras presupuestadas y pagadas, obras pagadas y concluidas, obras presupuestadas, pagadas y no iniciadas o no concluidas. En todos los países, luego de cambios en los gobiernos, hubo denuncias con relación a sobrepagos y pagos de sobornos para privilegiar a unos u otros contratistas siendo conocidos los escándalos vinculados con la corporación brasileña Odebrecht. Por otra parte, en los arreglos institucionales de la región la inversión pública en infraestructura física y de servicios constituye el espacio por excelencia para la apropiación de la renta de los recursos naturales. Lo cierto es que la expansión del gasto de capital en comparación con el gasto corriente como proporción del PIB, fue bastante menor durante el período de crecimiento 2003-2013, por lo menos a nivel del gobierno central. Tanto la dilapidación de recursos naturales ante la incapacidad para transformar alguna cuantía del superávit externo en ahorro intergeneracional mediante fondos soberanos como la menor tasa de expansión de la inversión en capital fijo durante el período “neodesarrollista”, revela la incapacidad del liderazgo regional para emprender iniciativas que permitan quebrar el círculo vicioso determinado por el bajo nivel de ahorro e ingreso real, la baja productividad y escasez de capital junto al menor poder de compra de la población.

ampliarse solamente a través de un aumento generalizado de la productividad. Capacidad de compra significa capacidad de producción” (p.18).

Finalmente, cabe unas consideraciones sobre las tasas de interés y los resultados fiscales durante el período bajo análisis. El supuesto neoliberal del equilibrio macroeconómico, entendido como ausencia de déficit fiscal y por tanto baja inflación y equilibrio en las cuentas externas (la balanza de pagos es una instancia de arbitraje de saldos monetarios y expresa la decisión de los agentes acerca de su conservación o destrucción) concede importancia central para su consecución a la política monetaria, especialmente al manejo de las tasas de interés. La permanencia de una ecuación de arbitraje favorable a la tenencia de activos domésticos requiere de tasas de interés reales positivas que acoten la demanda interna en el mercado de bienes y servicios y un nivel de gasto del sector público consistente con el objetivo de expansión monetaria adecuado al desenvolvimiento del producto real. Frente a los desvíos que sobre las variables nominales acarrea la globalización, este objetivo de equilibrio macroeconómico exige tanto elevadas tasas de interés como operaciones de mercado abierto por parte de la autoridad monetaria para retirar el exceso de saldos generados por la monetización de ingresos externos mediante el gasto público durante los períodos de auge. Teóricamente una medida compensatoria adecuada para no restar impulsos de crecimiento al gasto podría ser la de reducir la movilidad de los flujos de capital, bien por el recurso de sujetarlos a tasas de interés por debajo de las imperantes o por la obligación de permanecer en el mercado monetario durante plazos más prolongados. Este tipo de medidas introduciría estabilidad en el mercado monetario-financiero y reduciría la exigencia de mayor atesoramiento de reservas internacionales. Sin embargo, algunos países renunciaron a este expediente para la gestión del arbitraje con la finalidad de mantener su acomodo en el imaginario neoliberal, y otros compelidos por los acuerdos de libre comercio firmados con EEUU.

El formato único de estos acuerdos establece la prohibición de introducir medidas que interfieran con los flujos de capital si ello no goza de aprobación por parte de Departamento de Comercio de EEUU. El resultado no fue otro que la continuidad y acentuación de los altos niveles de tasas de interés reales prevalecientes con posterioridad al ajuste estructural como medio para asegurar el equilibrio macroeconómico. Véase en los cuadros 15 y 16 el esfuerzo que debió acarrear, en términos de sacrificio de la inversión privada vía tasas de interés, la preservación de espacio para el gasto del sector público.

Cuadro 15. Tasa de interés activa promedio

(%)			
	1990-2002	2003-2013	2014-2018
Argentina	18,50	16,34	33,07
Bolivia	18,50	10,00	6,30
Brasil	120,17	55,98	48,68
Chile	25,40	13,14	10,50
Colombia	34,99	15,89	12,94
Ecuador	14,91	9,38	8,16
Paraguay	30,91	16,86	14,58
Perú	47,73	21,61	15,93
Uruguay	52,80	17,86	16,27
Venezuela	38,38	18,63	20,35

Fuente: Bancos centrales. Cálculos VLR.

Fuente: Bancos centrales. Cálculos VLR

Cuadro 16. Tasa de inflación promedio

(%)			
	1990-2002	2003-2013	2014-2017
Argentina	196,39	9,36	28,64
Bolivia	8,56	6,01	3,72
Brasil	549,13	6,35	6,24
Chile	9,81	3,13	3,50
Colombia	18,85	4,55	4,59
Ecuador	41,29	4,35	1,90
Paraguay	14,74	6,83	3,99
Perú	586,42	2,85	2,90
Uruguay	39,37	8,56	8,20
Venezuela	40,43	25,19	13.250,42

Fuente: Cepalstat. Cálculos VLR.

Fuente: Cepalstat. Cálculos VLR

La teoría económica establece que la inversión es una función inversa de la tasa de interés, lo cual sugiere que a mayores tasas reales de interés menor será la demanda de fondos para invertir, ceteris paribus el retorno esperado. De los cuadros anteriores puede colegirse que durante el período llamado “neodesarrollista” las tasas de interés precisamente no se alinearon con la creación de un contexto favorable a la inversión, acicateadas por la necesidad de mantener espacio para el gasto del sector público mediante la contención de su incidencia inflacionaria. A los efectos desalentadores en contra del desarrollo de las actividades productoras de bienes transables adscritos a la apreciación del tipo de cambio real procede añadir una cuota de responsabilidad adicional para la política monetaria.

Para la mitad de los países, en promedio, las tasas de interés alcanzaron niveles reales positivos extraordinariamente superiores a las registradas en el capitalismo metropolitano bajo el régimen de quantitative easing. En tal contexto, paradójicamente, la política monetaria creó las condiciones para elevar los rendimientos del capital financiero internacional al mismo tiempo que introdujo elementos de inestabilidad en el sector externo de las economías nacionales y sacrificó a la inversión nacional en el sector que produce bienes exportables y que compiten con importaciones. Este conjunto de eventos favoreció la rápida reversión del crecimiento una vez cedió el impulso por el lado de los elevados precios de los productos básicos y se desvanecieron las expectativas que le acompañaron.

A manera de conclusión: el incesante retorno hasta un nuevo comienzo

La deriva económica latinoamericana durante las dos primeras décadas del siglo XXI tiene como elemento distintivo la rápida reversión del crecimiento hacia la recesión: once años de incremento del PIB por habitante a una tasa media interanual de 3,04% entre 2003-2013 dieron paso a un período de recesión los siguientes cinco años durante los cuales se registró una tasa media de crecimiento interanual negativa (-1,43%). Tal situación sugiere que la región no pudo durante el evento de auge económico crear las condiciones para conceder mayor autonomía a los determinantes internos del crecimiento. La elevada correlación entre PIB y términos de intercambio de ninguna manera experimentó cambios por cuanto las condiciones estructurales que la definen se mantuvieron incólumes.

Así, los elementos que Calderón & Castells (2018) visualizaron como evidencia de una política “neodesarrollista” en la región no fue más que el resultado coyuntural de la expansión del gasto público y el efecto del aumento de los precios internacionales de los productos básicos: 156,36% entre 2003 y 2011. Es decir, las mejoras en la distribución del ingreso no pueden asociarse con cambios en la productividad del trabajo o en la reasignación del empleo hacia sectores vinculados con actividades de mayor productividad en el sector moderno sino con la transferencias de ingreso desde el sector público con cargo al incremento de los ingresos externos (en muchos casos, quizá, igualmente asociadas con movimientos al alza del salario mínimo por decisión ejecutiva y acompañadas de aplanamiento de las escalas de remuneraciones). En tal sentido cabría esperar en los años sucesivos un mayor deterioro del indicador y un movimiento en la dirección de una creciente concentración del ingreso en la región. Seguramente puede esperarse entonces el recrudecimiento de la conflictividad política ante las expectativas de deterioro del nivel de vida para las mayorías nacionales sin posibilidad por parte de los Estados de acciones compensatorias por el lado de los servicios públicos. Esta limitación de los Estados atiende a la incapacidad para recoger ingresos adicionales con fines distributivos por cuanto la baja presión tributaria y su carácter regresivo está en la base de los arreglos institucionales con relación a la gestión fiscal. Y a ello no fue ajena la clase política emergente que condujo a los países durante el evento “neodesarrollista”.

Por otra parte, la competitividad de las exportaciones de bienes, la cual se concluyó a partir del incremento de la participación del valor de dichas exportaciones regionales en el valor de las exportaciones mundiales, igualmente se revirtió con el descenso de los precios de los productos básicos. Tanto la reprimarización de la canasta de exportaciones como su elevada concentración en

unos pocos bienes, sugieren de manera incontestable que nada se avanzó en la dirección de la diversificación de la economía y la productividad.

El auge de ingresos se canalizó exclusivamente a la expansión del gasto público con la finalidad de conceder viabilidad a la nueva clase política emergente en el poder -dada la dinámica del ciclo electoral. La urgencia por la construcción de una amplia base popular de poder condujo al empleo de la estructura estatal con fines clientelares y se distrajo todo esfuerzo gubernamental del diseño de una sociedad inclusiva, posible a largo plazo.

Por otra parte, seguramente la necesidad de construir el nuevo entramado de poder popular en el contexto de la democracia política y el régimen de alternancia partidista inherente a través del reparto fiscal, supuso una ruta de menor resistencia y esfuerzo frente a la perentoriedad del poder que aquella vinculada con transformaciones en la urdimbre económico-social de las sociedades latinoamericanas. Se optó entonces por la ruta fácil del reparto de renta y la expansión del consumo y se dejó de lado la difícil tarea de crear desarrollo en el contexto de la globalización. Sea lo que quiera entenderse por esta última, empero, siempre vinculada con la apertura externa y el libre flujo transfronterizo de capital. Esta tarea, sin embargo, quedará pendiente para un nuevo comienzo.

Referencias bibliográficas

- ALADI (2020). Sistema de información del comercio exterior.
- Aravena, C y Fuentes J. A. (2013). El desempeño mediocre de la productividad laboral en América Latina: una interpretación neoclásica. En CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 140. Santiago de Chile, agosto.
- Araníbar Arce, A y Rodríguez, B. (Coordinadores) (2013). América Latina, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- BEA, US Department of Commerce.
- Bértola, L. y Ocampo, J.A. (2022). El desarrollo económico de América Latina desde la independencia. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- BIS (2019). Foreign Exchange and Derivatives Markets Activity. Publicación trienal. Bruegel. Org., Bruselas.
- Calderón, F. y Castells, M. (2018). La nueva América Latina. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (2019). Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

- Cepalstat (2022) Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>.
- Fischer, S. (1987). International Macroeconomic Policy Coordination. NBER, Working Paper N° 2244.
- Hausmann, R., Hwang, J. y Rodrik, D. (2005). What you Export Matters. NBER Working Papers 11905.
- Hausmann, R y Klinger, B. (2007). The Structure of Product Space and the Evolution of Comparative Advantage. Working Papers 146. Center for International Development at Harvard University.
- IMF (2020). Direction Of Trade Statistics.
- Lakatos, C. y Ohnsorge, F. (2017). Arm's Length Trade: A Source of Post-Crisis Trade Weakness. World Bank, Policy Research Working Paper 8144.
- López Ríos, V. (enero-abril 2020). Latinoamérica entre la globalización y la reprimarización. Cuadernos del CENDES. Año 37. N° 103. Tercera época. Caracas, Venezuela.
- López Ríos, V. (mayo-agosto 2020). Crisis económica crisis hegemónica: ¿hay oportunidad para el desarrollo? Cuadernos del CENDES. Año 37. N° 104. Tercera época. Caracas, Venezuela.
- Levitt, T. (1983). The Globalization of Markets. Harvard Business Review.
- Martins, C. E. (2011). Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina. São Paulo: Boitempo Editorial.
- Nurse, R. (1973). Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, O. (1986). La teoría del subdesarrollo de la Cepal. México: Siglo XXI Editores.
- Ros, J. (2004). La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento. México: Fondo de Cultura Económica.
- Swary, I., y Topf, B. (1993). La desregulación financiera global. La banca comercial en la encrucijada. México: Fondo de Cultura Económica.
- Torija-Zane, E. (2012). Desarrollo industrial y política macroeconómica de los dragones asiáticos: 1950-2010. CEPAL, Documento de Proyecto. Santiago de Chile.
- UNCTAD (2020). World Investment Report. Cuadro I.7. Selected indicators of FDI and international production, 2019 and selected years.
- Williamson, J. (1990). What Washington Means by Policy Reform. Peterson Institute for International Economics. Washington D.C.
- Young, Allyn A. (1928). Increasing Returns and Economic Progress. Economic Journal. Diciembre.







DIOMAS: INGLÉS / ESPAÑOL / PORTUGUES

UNIVERSIDAD CENTROCCIDENTAL "LISANDRO ALVARADO", UCLA

