

---

# PARADIGMAS Y POLÍTICAS ECONÓMICAS EN EL ESTE DE ASIA Y LATINOAMÉRICA\*

---

*César Ferrari<sup>a</sup>*

\* DOI: <https://doi.org/10.18601/01245996.v24n46.15>. Recepción: 15-08-2021, modificación final: 19-02-2021, aceptación: 29-11-2021. Sugerencia de citación: Ferrari, C. (2022). Paradigmas y políticas económicas en el Este de Asia y Latinoamérica. *Revista de Economía Institucional*, 24(46), 269-305. Este ensayo es parte del proyecto de investigación Por una nueva sociedad y economía, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

<sup>a</sup> Ph.D. Profesor Titular, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá Colombia, [ferrari@javeriana.edu.co], [<https://orcid.org/0000-0002-0247-976X>].

### **Paradigmas y políticas económicas en el Este de Asia y Latinoamérica**

*Resumen* En las últimas décadas, los países del este asiático han tenido un crecimiento espectacular y los latinoamericanos, un crecimiento mediocre que los ha hecho rezagar. Ese resultado es una consecuencia del paradigma que los ha guiado y que ha orientado sus estrategias de desarrollo y sus políticas económicas. Para que no siga rezagándose, Latinoamérica debería cambiar el paradigma, la estrategia y la política económica. Las nuevas opciones deberían resolver los viejos desafíos y los que están surgiendo en el cambiante contexto tecnológico y geopolítico. Lo que haga Latinoamérica determinará su futuro desarrollo.

Palabras clave: paradigma, estrategia de desarrollo, política económica, consumo, ahorro, inversión, competitividad; JEL: E31, E22, N15, N16, O43

### **Economic paradigms and policies in East Asia and Latin America**

*Abstract* In recent decades, East Asian countries have had spectacular growth, and Latin American countries, have shown mediocre growth which has made them lag. This result is a consequence of the paradigm that has guided the East Asian countries and that has guided their development strategies and economic policies. So that it does not continue to lag, Latin America should change the paradigm, the strategy, and the economic policy. The new options should solve the old challenges and those that are emerging in the changing technological and geopolitical context. What Latin America does will determine its future development.

Keywords: paradigm, development strategy, economic policy, consumption, savings, investment, competitiveness; JEL: E31, E22, N15, N16, O43

### **Paradigmas e políticas econômicas no Leste Asiático e na América Latina**

*Resumo* Nas últimas décadas, os países do Leste Asiático tiveram um crescimento espetacular e os países da América Latina, um crescimento mediocre que os fez ficar para trás. Esse resultado é consequência do paradigma que os tem guiado e que tem orientado suas estratégias de desenvolvimento e políticas econômicas. Para não ficar para trás, a América Latina deve mudar o paradigma, a estratégia e a política econômica. As novas opções devem resolver os antigos desafios e aqueles que estão surgindo no contexto tecnológico e geopolítico em mudança. O que a América Latina fizer determinará seu desenvolvimento futuro.

Palavras-chave: paradigma, estratégia de desenvolvimento, política econômica, consumo, poupança, investimento, competitividade; JEL: E31, E22, N15, N16, O43

**A**mérica Latina pasa por un periodo muy difícil: pobreza creciente, enorme desigualdad, contaminación ambiental y social, y gran inconformidad social. Además, se está rezagando en forma muy notoria con respecto a los países desarrollados y asiáticos. Sus resultados económicos de las últimas décadas son mediocres frente a los de países del este asiático.

La evolución latinoamericana ha sido guiada por un determinado paradigma, distinto al de los asiáticos. Este ha orientado la estrategia de desarrollo y la política económica; el paradigma es el modelo, la estrategia define las orientaciones y el marco, y la política los instrumentos para implementarlos.

Así, si se pretende la superación de los desafíos existentes y de los nuevos que aparezcan con las nuevas tecnologías y el nuevo contexto mundial, en el caso latinoamericano se requiere otro paradigma que guíe otra estrategia y otra política económica para la construcción de una nueva sociedad y economía, libre, con equidad y sin pobreza, en democracia y con una economía de mercado. Esta nueva economía implica nuevas estructuras productiva y de exportaciones, y nuevas participaciones del consumo, el ahorro y la inversión. Su meta debería ser pleno empleo y sostenibilidad ambiental. Su marco es el de las nuevas tecnologías y el de una nueva geopolítica mundial. Su implementación será posible a través de un nuevo acuerdo social.

Sobre todos esos temas, sin pretender agotarlos, trata el siguiente texto con particular énfasis en China, Corea del Sur y Japón y en Colombia, Chile y Perú

## LOS RESULTADOS ECONÓMICOS

Según datos del Banco Mundial, Colombia tuvo un PIB per cápita de 2.339 dólares, Chile de 3.612 y Perú de 2.660 en 1960; en China era de 192 dólares, en Corea del Sur de 932 y en Japón de 8.608. En 2019, aumentó a 7.838 dólares en Colombia, a 15.091 en Chile y a 6.487 en Perú; mientras que en China subió a 8.242 dólares, en Corea del Sur a 28.675 y en Japón a 49.188. Es decir, entre 1960 y 2019 el PIB per cápita creció en Colombia 3,4 veces, en Chile 4,2 veces y en Perú 2,4 veces; mientras que en China creció 42,9 veces, en Corea del Sur 30,8 veces y en Japón 5,7 veces (cuadro 1).

Durante varias décadas, el PIB per cápita de China creció a tasas promedio anual superiores al 7%, en Corea del Sur creció a un ritmo semejante dos décadas antes y en Japón, una década antes. Los países latinoamericanos nunca crecieron a esas tasas, sus tasas fueron bajas

e incluso negativas, con pocas y breves excepciones: En Brasil creció al 5,9% promedio anual en los años setenta, en Chile al 4,7% en los años noventa, y en Perú al 4,6% en los años dos mil.

**Cuadro 1**  
**PIB per cápita, países seleccionados**  
**(Dólares, a precios constantes de 2010)**

	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2019	2019/ 1960
Argentina	5.643	7.084	7.908	6.246	8.224	10.386	9.742	1,7
Brasil	3.417	4.704	8.349	7.984	8.803	11.286	11.122	3,3
Chile	3.612	4.552	5.172	5.933	9.420	12.808	15.091	4,2
Colombia	2.339	2.879	3.931	4.467	4.863	6.337	7.838	3,4
México	3.907	5.524	8.017	7.791	9.254	9.271	10.268	2,6
Perú	2.660	3.352	3.688	2.650	3.243	5.082	6.487	2,4
China	192	229	347	729	1.768	4.550	8.242	42,9
Corea del Sur	932	1.793	3.679	8.496	15.414	23.087	28.675	30,8
Japón	8.608	18.700	25.855	38.074	42.170	44.508	49.188	5,7

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

El crecimiento per cápita es un resultado del crecimiento de la economía descontando el de la población. Cuando se toman precios constantes de 2017 a paridad de poder de compra, entre 1990 y 2019, en los países latinoamericanos seleccionados el PIB creció entre un 2% y un 3% promedio anual, salvo en Chile y Perú donde creció al 4,5%. En China y en Corea del Sur creció al 9,5% y al 5,0%, respectivamente, (entre 1970 y 1990 en Corea la tasa también se acercó al 9%). Mientras que en Japón, cuyo periodo de estancamiento empezó a comienzos de los noventa, creció apenas al 1% anual.

¿Qué hicieron China, Corea del Sur y Japón que no han hecho Colombia, Chile y Perú? La abismal diferencia de tasas de crecimiento no es una casualidad, sino consecuencia de los paradigmas, estrategias de desarrollo y políticas económicas que aplicaron unos y otros. ¿Qué paradigma guio a los asiáticos que no guio a los latinoamericanos para lograr resultados tan dispares? ¿Qué hicieron los primeros que no hicieron los segundos?

## LOS PARADIGMAS

Lo que sugieren los distintos resultados de los países, así como sus diferencias en el tiempo, es que los paradigmas son diferentes y no son eternos, aunque pueden estar vigentes durante varias décadas. Cambian o se adaptan a las nuevas circunstancias o modas, probablemente, como consecuencia de las presiones sociales incubadas por los

resultados previos: las sociedades aceptan resultados poco favorables durante cierto tiempo, pero no eternamente, y cuando llegan a un límite que no pueden soportar presionan por el cambio.

Al paradigma que guía las estrategias de desarrollo y las políticas económicas en América Latina desde finales de los años ochenta o principios de los noventa, el Papa Francisco lo llama “paradigma tecnocrático” que “tiende a ejercer su dominio sobre la economía y la política [...] Quienes no lo afirman con palabras lo sostienen con los hechos, cuando no parece preocuparles una justa dimensión de la producción, una mejor distribución de la riqueza, un cuidado responsable del ambiente o los derechos de las generaciones futuras” (Papa Francisco, 2015).

Ese es un paradigma de individualismo extremo<sup>1</sup>, cuyo criterio esencial es que cada persona debe resolver sus problemas y satisfacer sus necesidades de manera individual, cuyo fundamento es ideológico y escolástico, donde lo esencial es seguir cierto autores y textos antes que examinar los problemas reales, que menosprecia las opiniones divergentes, que rinde culto a la juventud y que es visible en casi todos los arreglos institucionales que han aparecido en América Latina desde finales de los años ochenta. Por ejemplo, en el esquema de pensiones que cambió el sistema de solidaridad intergeneracional por la acumulación individual de ahorros para con sus rendimientos futuros constituir las pensiones (que resultaron insuficientes respecto a los últimos salarios). En los servicios de salud, que a través de seguros individuales garantizan en forma excluyente servicios adecuados y oportunos en favor de las personas de mayores ingresos que pueden pagar esos seguros; o en los servicios educativos basados en la educación privada, orientada a las élites sociales y económicas, que deja como residual y de menor calidad a la educación pública a la que accede la mayor parte de la población latinoamericana.

El paradigma del este asiático fue diferente. Este se basa en la tradición confuciana centrada en valores humanos como la armonía familiar y social, en considerar a los humanos como seres sociales y no como entes aislados, en sentimientos colectivos, en el pensamiento de largo plazo, en el respeto de la experiencia y en un pragmatismo ilustrado por el proverbio atribuido a Confucio y repetido por Deng Xiaoping: “No importa el color del gato, siempre que cace ratones”.

<sup>1</sup> Según este individualismo extremo, las personas pueden obrar según su propia voluntad, sin considerar la opinión de los demás ni atender las normas sociales de comportamiento. Así lo ilustran expresiones como “bailar con el propio pañuelo” (con el ingreso propio) y “sálvese como pueda” (sin considerar a los demás).

El confucianismo ha ejercido una gran influencia en los países del este asiático como China, Corea del Sur, Japón y Vietnam, así como en territorios vecinos como Singapur. Fue visto con anterioridad como responsable del atraso y el derrumbe en el siglo XIX de los Estados del este de Asia ante las potencias europeas; Mao Zedong consideraba que había mantenido a China en el oscurantismo y en la desigualdad social. No obstante, actualmente, el Gobierno chino destaca el concepto de armonía como valor supremo, ha llamado a la construcción de una sociedad internacional armoniosa, y ha creado los Institutos Confucio en casi todo el mundo como manifestación de la presencia china.

Si bien esta cosmovisión que guio a los países del este asiático en apariencia los arruinó en el pasado, en las últimas décadas indujo una estrategia de desarrollo y una política económica que los modernizó y los hizo muy exitosos. En ambos momentos justificó el papel del Estado en el desarrollo de la sociedad. Los resultados dependieron de lo que ese Estado en combinación con el mercado fueron capaces de desarrollar: éxito en China y Corea hasta hoy; estancamiento en Japón desde los noventa, luego de un crecimiento acelerado desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

## LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

La estrategia de desarrollo orienta la política económica. Su ejecución, se supone, debería incrementar el bienestar de la población. En una economía de mercado, este depende de la producción creciente y distribución equitativa de los bienes y servicios, para lo cual el crecimiento debería ser acelerado, equitativo, sostenido y sostenible.

El crecimiento acelerado es sustancial. Sin una producción creciente de bienes y servicios no se pueden satisfacer las necesidades esenciales de la población cuando se parte de ingresos bajos o medios, como en Colombia: si se crece a una tasa promedio del 10% anual (con una tasa de aumento de la población del 1,2% anual) el ingreso se duplica en 8,3 años, si se crece al 3% se duplica en 39,3 años; de modo que ese crecimiento se debería sostener elevadamente durante varias décadas. También debe ser equitativo y sostenible, es decir, debe beneficiar a todos y no solo a unos pocos, y respetar el medio ambiente para que perdure. En Latinoamérica no hubo crecimiento acelerado, equitativo, sostenido y sostenible; en el este asiático sí, al menos de las tres primeras clases, y la sostenibilidad también empieza a ser allí una preocupación.

Para poder alcanzar esas características, la estrategia de desarrollo económico debería definir: 1) la base del crecimiento, ¿consumo o ahorro e inversión?; 2) la manera de financiarla, ¿cuál sería la fuente principal de ahorro?; 3) para maximizar la inversión ¿cuál debería ser la estructura tributaria?; 4) para hacer más eficiente la transición del ahorro a la inversión ¿cómo mejorar los mercados de crédito y de capitales?; 5) los sectores que deberían liderar el crecimiento ¿los que producen materias primas u otros?; 6) la manera de sostener esos sectores ¿cómo asegurarles una rentabilidad adecuada?; 7) los mercados de destino, ¿tradicionales o nuevos?; 8) los mecanismos que hagan posible la estrategia.

El crecimiento económico podría ser alimentado desde dos fuentes alternativas: 1) el consumo de la población, es decir con la demanda de bienes y servicios de consumo para que la correspondiente producción doméstica y, con ello, el empleo y el ingreso se expandan; o 2) el ahorro y la inversión, es decir con la demanda de bienes y servicios de capital (máquinas e infraestructura) para incrementar la capacidad de producción de bienes y servicios de consumo, y su oferta, principalmente, en los mercados internacionales porque son ilimitados, para que a través de más producción, se genere más empleo e ingreso.

Determinar cuál es la estrategia más adecuada depende del punto de partida del país: si es de ingresos altos y, por tanto, tiene mercados locales amplios, la primera estrategia parecería adecuada; 2) si es de ingresos medios y bajos y tiene mercados domésticos pequeños, la apropiada sería la segunda.

La razón para la selección es obvia. Si los mercados domésticos son amplios porque el ingreso promedio de la población es alto, tiene sentido ampliar el consumo doméstico pues la producción local se puede vender localmente. Pero si son pequeños porque el ingreso de la población es bajo, la única alternativa para una venta creciente de bienes y servicios es el mercado internacional, que para un país pequeño tiene una dimensión ilimitada.

#### EL CONSUMO COMO BASE DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Los occidentales eligieron la primera alternativa. En Estados Unidos, en países europeos y latinoamericanos, estos últimos seguidores del paradigma de los primeros, el foco del crecimiento fue el mercado doméstico, lo que se tradujo en un aumento del consumo y de la demanda doméstica de bienes y servicios como motor del desarrollo, pese a que los mercados domésticos latinoamericanos eran pequeños.

En el este de Asia, el foco fue atender los mercados internacionales y, para ello, la capacidad de producción tenía que expandirse aceleradamente, lo que exigía altas tasas de ahorro e inversión como porcentaje del PIB y, por tanto, bajas tasas de consumo. A su vez, para vender en esos mercados la producción debía ser competitiva.

El cuadro 2 muestra la participación del consumo en el PIB de los países seleccionados. Mientras que en China y Corea se redujo del 62,9 y del 99,4% en 1960 al 56,0 y 65,7% en 2019, respectivamente, en los países latinoamericanos, salvo en Chile, aumentó a cerca o más del 80% del PIB. Lo mismo sucedió en Estados Unidos y los países europeos más importantes, donde pasó del 78,2% y el 71-73% en 1970 al 81,8% y el 72-78 en 2019, respectivamente. En Japón subió del 57,8% al 77,2% (1970-2010), lo que explica su estancamiento en las últimas décadas.

**Cuadro 2**  
Gasto en consumo final  
(Porcentaje del PIB)

	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2019
Argentina	79,0	74,7	76,2	80,3	83,1	79,4	80,4
Brasil	80,4	79,9	78,9	78,6	83,4	79,2	85,2
Chile	89,0	82,9	83,1	71,6	76,1	70,4	77,6
Colombia	79,4	81,1	80,3	76,4	85,9	79,7	83,8
México	82,9	79,2	71,2	78,4	77,5	77,1	76,2
Perú	60,0	80,4	66,8	81,9	82,4	72,3	77,9
Italia	–	73,9	76,1	77,4	78,3	81,3	78,9
Alemania	–	71,9	79,7	75,4	75,3	74,7	72,8
Francia	72,0	71,3	75,8	76,4	76,2	79,3	76,8
España	–	73,6	78,9	77,6	76,3	78,7	76,2
Estados Unidos	–	78,2	77,1	79,8	80,0	84,7	81,8
China	62,9	63,9	64,7	63,6	63,6	48,9	56,0
Japón	–	57,8	67,0	64,7	71,3	77,2	–
Corea del Sur	99,4	83,6	74,6	61,2	65,4	64,6	65,7
Japón	–	57,8	67,0	64,7	71,3	77,2	–

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

## LAS CONSECUENCIAS DEL CONSUMO COMO BASE DEL CRECIMIENTO

Considerar el consumo como motor del crecimiento latinoamericano condujo a la insuficiencia de ahorro y, por consiguiente, de la inversión<sup>2</sup>. Esta insuficiencia limitó la expansión del stock de capital, es

<sup>2</sup> Para Keynes lo que generaba crecimiento era la expansión de la demanda agregada. El consumo privado y público, la inversión y las exportaciones netas componen la demanda agregada. De tal modo, teóricamente, el crecimiento puede ser jalonado por el consumo o por la inversión y las exportaciones.

decir de la capacidad de producción, y, en consecuencia, generó un crecimiento lento de la economía, además inestable.

La inestabilidad es el resultado de que la inversión, al ser escasa, y concentrarse en el aprovechamiento de los sectores con mayor rentabilidad, esto es en la explotación y exportación de materias primas, acabó generando un crecimiento de la economía dependiente de la fluctuación de los precios internacionales de esas materias primas.

Por su parte, las otras actividades económicas, con menor rentabilidad relativa, acabaron recibiendo recursos de inversión reducidos. En otras palabras, el favorecimiento de los sectores primarios rezagó la rentabilidad de los otros sectores y, por lo tanto, su competitividad internacional.

El problema consecuente es que la producción de materias primas, llámese mineros o hidrocarburos en Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Venezuela, es intensiva en el uso de capital lo que implica un uso ineficiente de los factores productivos. Se supone que un país con mano de obra abundante, como los mencionados, debería desarrollar prioritariamente los sectores intensivos en mano de obra y no los sectores que emplean preponderantemente el factor escaso, en este caso capital. Además, el desarrollo de estos sectores primarios es típicamente contaminante.

El consumo como base del crecimiento económico es concordante con el paradigma elegido. Este no solo crea problemas económicos como los mencionados, también crea un problema ético: lleva al consumismo. El papa Francisco lo señala de manera clara: “El consumismo obsesivo es el reflejo subjetivo del paradigma tecnoeconómico” (Papa Francisco, 2015, §203). El consumismo implica el afán de consumir por consumir no por necesidad, lo que valoriza lo superfluo sobre lo esencial. Y provoca un exceso de gasto que induce, muchas veces, a un exceso de endeudamiento personal. Además, lleva al desperdicio de recursos, a la proliferación de desechos y, con ello a una grave contaminación ambiental. El Papa Francisco lo ilustra con gravedad: “La tierra, nuestra casa, parece convertirse cada vez más en un inmenso depósito de porquería” (ibíd., §21).

#### EL AHORRO Y LA INVERSIÓN COMO BASE DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

La parte fundamental de la estrategia de desarrollo es cómo obtener recursos para financiarlo. Algunos sostienen que pueden provenir de la inversión extranjera directa o de los créditos internacionales. Eso puede ser cierto en países pequeños, pero en países del tamaño de Colombia o de los otros países sudamericanos resulta imposible;

los recursos externos siempre serán complementarios, nunca determinantes. En otras palabras, el ahorro requerido para financiar el desarrollo debería ser doméstico lo que implica un nivel de consumo reducido. Los ahorros son la diferencia entre los ingresos percibidos y los consumos realizados; cuanto más alto sea el consumo, menor será el ahorro y viceversa.

El ahorro proviene de las familias, del gobierno y, en gran parte, de las utilidades de las empresas. Los latinoamericanos ahorran muy poco porque tienen bajos ingresos que dedican al consumo, y sus gobiernos están sobrepasados por sus obligaciones. A su vez, sus empresas dan pocas utilidades porque no son suficientemente competitivas, y además no tienen incentivos para retenerlas e invertir las, porque la tasa de impuesto a los dividendos es muy baja (el 10% en Colombia). No es así en el este asiático; para vender manufacturas en el mercado internacional sus empresas deben ser muy competitivas y, por tanto, producir grandes utilidades.

Cuadro 3  
Tasas de ahorro e inversión, países seleccionados  
(Porcentaje del PIB)

	1960	1980	2000	2019
<b>Ahorro doméstico bruto</b>				
Argentina	21,0	23,8	16,9	19,6
Brasil	19,6	21,1	16,6	14,8
Chile	11,0	16,9	23,9	22,4
Colombia	20,6	19,7	14,1	16,2
México	17,1	28,8	22,5	23,8
Perú	40,0	33,2	17,6	22,1
China	37,1	35,3	36,4	44,0
Corea del Sur	0,6	25,4	34,6	34,3
Japón	–	33,0	28,7	–
<b>Formación bruta de capital</b>				
Argentina	23,5	25,3	17,5	14,5
Brasil	19,7	23,3	18,9	15,1
Chile	14,1	22,1	22,1	22,8
Colombia	20,3	19,1	14,9	22,3
México	18,4	25,7	23,0	21,1
Perú	46,2	30,3	19,6	20,9
China	39,6	34,6	33,6	43,3
Corea del Sur	10,5	34,0	32,9	31,3
Japón	–	34,0	27,3	–

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

El ahorro financia la inversión. Si la tasa de ahorros es alta la tasa de inversión puede ser tan alta que genere un crecimiento acelerado de

la capacidad de producción, de la producción y de la economía. Pero si el ahorro es bajo, la inversión también lo es; además, se destinará en gran parte a mantener la capacidad instalada, con muy poco saldo para nuevos proyectos.

Los asiáticos son un modelo a este respecto. Como muestra el cuadro 3, mientras que los latinoamericanos reducían su nivel de ahorro e inversión, los asiáticos lo aumentaban. En particular, en 2019 en China y Corea las tasas de ahorro e inversión como porcentaje del PIB fueron del 44% y el 34,3% y del 43,3% y el 31,3%, respectivamente; en Japón (2000) del 28,7% y el 27,3%. Las tasas latinoamericanas fueron cercanas al 20%; en Brasil y Colombia, la tasa de ahorro fue del 14,8% y el 16,2% y la de inversión del 15,1% y el 22,3%, respectivamente.

Cabe destacar que en China, Corea y Japón la tasa de ahorro doméstico casi siempre superó a la de la inversión, lo que indica exportación neta de capitales, mientras que en Brasil, Chile y Colombia la tasa de ahorro es menor que la de inversión, en Colombia con una diferencia del 6,1% del PIB en 2019, lo que indica importación de capitales y una gran dependencia de recursos externos.

Con tan bajas tasas de inversión, los países latinoamericanos no pudieron lograr tasas elevadas de expansión de la capacidad de producción y, por tanto, las tasas de crecimiento económico fueron también bajas, salvo en años de altos precios internacionales y abundancia de las materias primas respectivas. En otras palabras, si se quiere que la economía crezca a las tasas del Este de Asia, las tasas de ahorro e inversión deberían ser similares a las de esos países.

Las bajas tasas de inversión en Latinoamérica se tradujeron, a su vez, en gastos en investigación y desarrollo mínimos, a diferencia de los países asiáticos, donde son bastante mayores, como muestra el cuadro 4. Este comportamiento obedece a dos razones: 1) Los altos riesgos del gasto en investigación y desarrollo, que reducen su rentabilidad esperada y los posterga frente a otras inversiones. 2) Los países latinoamericanos no poseen empresas de dimensión mundial que para competir en los mercados internacionales deben introducir continuamente nuevos productos y procesos; las únicas empresas latinoamericana que sobreviven con éxito en los mercados internacionales son las exportadoras de materias primas, cuya competitividad depende en esencia de sus precios internacionales.

Lo anterior lleva a un punto crucial. El gasto en investigación y desarrollo hace posibles las innovaciones que se requieren para el desarrollo acelerado de la economía. En el caso latinoamericano, la única manera para que esta innovación se dé, por lo menos, en sus

**Cuadro 4**  
**Gasto en investigación y desarrollo, países seleccionados**  
**(Porcentaje del PIB)**

	2010	2015	2017	2018
Argentina	0,56	0,62	0,54	–
Brasil	1,16	1,34	1,26	–
Chile	0,33	0,38	0,36	–
Colombia	0,20	0,29	0,24	0,24
México	0,49	0,43	0,33	0,31
Perú	–	0,12	0,12	0,13
Área euro	1,99	2,13	2,20	2,21
Alemania	2,71	2,91	3,04	3,09
España	1,35	1,22	1,21	1,24
Francia	2,18	2,27	2,21	2,20
Italia	1,22	1,34	1,38	1,40
Estados Unidos	2,74	2,72	2,82	2,84
China	1,71	2,07	2,15	2,19
Corea del Sur	3,47	4,22	4,55	4,81
Japón	3,14	3,28	3,21	3,26

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

periodos iniciales, es a través del gasto y la inversión pública. De otra manera, la inercia que tiene continuará.

## ESTRUCTURACIÓN SECTORIAL

Desde la Segunda Guerra Mundial, en casi toda América Latina se intentó producir domésticamente los bienes y servicios de consumo. En ese entonces, la imposibilidad de importar-exportar debido a la conversión de los océanos en territorios de guerra generó una protección natural que favoreció la aparición de diversas manufacturas. Terminada la guerra, los latinoamericanos continuaron protegiendo las industrias nacientes, esta vez a partir de protecciones arancelarias y paraarancelarias. La Cepal racionalizó la práctica que se conoció como el periodo de sustitución de importaciones.

Desde finales de los años ochenta, argumentando una serie de ineficiencias, atrasos tecnológicos y en productividad, que se traducían en productos caros y de calidad inadecuada, en casi todos los países latinoamericanos se abandonó la estrategia de sustitución de importaciones. En consonancia, se abrieron los mercados a la oferta internacional de bienes y servicios provenientes del mundo desarrollado. La reducción arancelaria fue rápida; los tratados de libre comercio que se firmaron luego aseguraron que las reducciones arancelarias fueran permanentes.

La apertura fue también funcional a que los países desarrollados pudieran seguir aumentando sus niveles de producción doméstica; un esfuerzo sincronizado en favor de la globalización que más adelante se tradujo en el desplazamiento de las manufacturas (y del empleo correspondiente) desde el mundo desarrollado a los países asiáticos por razones tecnológicas y menores costos de producción.

A su vez, la política económica definió una estructura de precios y, por consiguiente, de rentabilidades que orientó la inversión hacia las materias primas y los servicios, y que resultó desfavorable a todas las otras actividades económicas transables internacionalmente (agropecuarias, manufacturas, turismo), lo que condicionó la estructura sectorial a favor de los primeros. El Consenso de Washington validó la estrategia.

Era la consecuencia lógica de la preferencia por el consumo. Con ello se volvió a la producción y a la exportación de materias primas para obtener las divisas requeridas para financiar las importaciones de manufacturas.

Por el contrario, las estrategias asiáticas, en particular la japonesa primero, la coreana una década después, y la china casi dos décadas más tarde, fijaron su foco en los mercados internacionales. La razón era obvia: al inicio de sus exitosos procesos de desarrollo económico, dichos países eran muy pobres y atrasados, mucho más que casi todos los países latinoamericanos, y, por consiguiente, sus mercados domésticos eran sumamente reducidos.

Por otra parte, los países asiáticos no tenían recursos naturales abundantes —agrícolas, mineros o hidrocarburos— para explotarlos y exportarlos como los latinoamericanos. Por ello se vieron forzados a construir su propia industria manufacturera, intensiva en mano de obra, para atender a los mercados internacionales. Gracias a ello no acabaron dependiendo de sectores con precios internacionales fluctuantes, intensivos en capital y, por lo tanto, generadores de poca ocupación.

La reconstrucción de la industria japonesa se inició durante la ocupación estadounidense (agosto 1945-abril 1952)<sup>3</sup>, excepto la fabricación de armamento. En Corea del Sur la industrialización comenzó a principios de los años sesenta, después de la guerra de Corea (1950-1953),<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Japón era una potencia industrial antes de la Segunda Guerra Mundial, pero al final de la guerra la industria estaba casi del todo destruida.

<sup>4</sup> Corea fue colonia japonesa desde el 22 de agosto de 1910 hasta el 15 de agosto de 1945, cuando Japón se rindió. Aunque los invasores japoneses establecieron algunas manufacturas, Corea siguió siendo un país agrícola.

y en China, con la llegada al poder de Deng Xiaoping en 1979 y la reforma económica<sup>5</sup>.

La decisión de los asiáticos (chinos, coreanos y japoneses) de favorecer la expansión de las manufacturas en general, involucró también la selección *a priori* de determinados sectores, como la fabricación de automóviles en Japón<sup>6</sup> o la construcción de barcos en Corea del Sur (Corea se convirtió en uno de los más grandes fabricantes de barcos en el mundo). La decisión de favorecerlas en general y a alguna rama en específico generó una serie de medidas de política industrial y el apoyo del Estado.

Según el país, las medidas incluyeron subsidios a las exportaciones, aranceles a las importaciones, tasas de interés baja, avales estatales para créditos en el exterior, devaluaciones. Alrededor de los noventa, al tiempo que los latinoamericanos reducían sus aranceles, los asiáticos también comenzaron a hacerlo, aunque continuaron apoyando a las exportaciones. En palabras de Alice Amsden, los coreanos “equivocaron los precios” deliberadamente, irrespetando los del mercado, para garantizar una rentabilidad adecuada a las nuevas industrias manufactureras (1989, cap. 6).

La industrialización asiática y la desindustrialización de América Latina fueron la consecuencia de los caminos que eligieron. Como muestra el cuadro 5, entre 1970 y 2019, en todos los países latinoamericanos de la muestra se redujo la participación de las manufacturas y de la agricultura, mientras que aumentó la participación de minas, electricidad, agua, gas y construcción, y servicios.

Los países donde más se redujo la participación de las manufacturas fueron Argentina, del 31,5% al 13% del PIB; Brasil, del 24,6% al 9,4% y Colombia, del 20,7% al 10,9%. Donde más se redujo la participación de la agricultura, forestal y pesca fue Colombia (pese a su aparente ventaja comparativa por su gran potencial agropecuario), del 25,1% al 6,7%. En China y Corea del Sur la participación de las

<sup>5</sup> China era un país agrario. Mao Zedong impulsó el Gran Salto Adelante (1958-1961) y el Movimiento de la Comuna Popular (las comunas duraron de 1958 a 1983, cuando las remplazaron los municipios) para transformar la economía agraria china mediante la colectivización y una rápida industrialización. El experimento terminó en un rotundo fracaso y causó una gran hambruna.

<sup>6</sup> Según OICA, la organización internacional de fabricantes de automóviles, en 2020 China fue el mayor productor de vehículos del mundo, con 25.225.242 unidades, seguida por Estados Unidos, con 8.822.399, Japón con 8.067.557, y Alemania con 3,742,454.

**Cuadro 5**  
**Estructura del PIB, países seleccionados**  
**(Porcentaje del PIB)**

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	China	Corea	Japón
<b>Agricultura, forestal y pesca</b>									
1970	9,6	10,4	6,8	25,1	12,1	16,7	34,8	26,5	–
1990	8,1	6,9	8,2	17,1	6,7	–	26,6	7,6	–
2010	7,1	4,1	3,6	6,3	3,2	6,8	9,3	2,1	1,1
2019	6,1	4,4	3,5	6,7	3,4	7,0	7,1	1,6	–
<b>Manufactura</b>									
1970	31,5	24,6	25,5	20,7	22,0	17,7	16,1	17,4	–
1990	26,8	–	18,5	18,0	19,1	–	25,0	25,0	–
2010	15,8	12,7	10,8	14,0	15,6	15,6	31,6	27,4	20,8
2019	13,0	9,4	10,0	11,0	17,3	12,3	26,8	25,3	–
<b>Minería, construcción, agua, gas, electricidad</b>									
1970	10,7	23,5	17,3	6,7	13,4	21,1	24,2	16,2	–
1990	9,2	–	26,1	16,6	14,5	–	16,0	20,9	–
2010	25,5	25,5	32,8	26,3	20,9	28,7	14,9	15,7	7,9
2019	26,6	22,9	27,7	24,7	19,4	25,9	11,8	16,0	–
<b>Servicios, valor agregado</b>									
1970	48,1	41,5	50,5	47,5	52,5	44,5	24,9	39,9	–
1990	55,9	45,2	47,1	48,3	59,7	–	32,4	46,5	–
2010	51,5	57,6	52,8	53,4	60,4	48,9	44,2	54,7	70,2
2019	54,3	63,3	58,7	57,6	59,9	54,9	54,3	57,1	–

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

manufacturas aumentó del 16-17% a un 25-27%; en Japón se mantuvo alrededor del 20%.

En concordancia con ese proceso, en los países asiáticos hubo superávits de balanza de pagos mientras que en casi todos los países latinoamericanos hubo déficits comerciales continuos. Por ejemplo, en Colombia existen déficits comerciales desde hace muchos años; en los últimos cuatro años cercano al 6% del PIB, y del 6,1% en 2019, uno de los más altos del mundo. Estos déficits se financian con superávits en la cuenta de capitales, en particular con inversión extranjera directa y créditos internacionales, que permiten que el ingreso disponible y el consumo crezcan más rápidamente que la producción, lo que hace posible el déficit comercial y alimenta la deuda externa.

#### LA CUESTIÓN DE LA COMPETITIVIDAD

Si el eje de la estrategia de desarrollo es producir y vender bienes y servicios en el mercado internacional, su competitividad es crucial. No es prioritaria si es la producción de materias primas; su venta en esos mercados siempre es posible si sus precios internacionales convertidos a precios domésticos son mayores que el costo de producción. El primero caso es el de los asiáticos, el segundo de los latinoamericanos.

La competitividad de los bienes y servicios debe entenderse como la capacidad de venderlos a precios de mercado mayores que los costos de producirlos. Si los costos superan a los precios, el productor no puede venderlos porque incurriría en pérdidas. De modo que la competitividad es un problema de precios. Esta definición difiere de la del Foro Económico Mundial, para el cual un país es más competitivo si cuenta con instituciones, infraestructura y mercados mejor establecidos.

Los precios de venta y los costos de producción de los bienes y servicios transables son definidos por los precios básicos de la economía: tasa de cambio, tasa de interés, salarios y tasa de impuestos indirectos; los costos, además, por la productividad que aportan los factores y los insumos.

Durante muchos años de las últimas décadas, en casi todos los países latinoamericanos la tasa de cambio de la moneda local frente al dólar estadounidense estuvo revaluada; lo contrario ocurrió en China y Corea.

El cuadro 6 muestra que después de 1980 hasta 2019 la relación entre el índice de la tasa de cambio real y el índice de Estados Unidos de los países latinoamericanos seleccionados y de Japón fue casi siempre menor que 1, es decir, en esos años su tasa de cambio estuvo revaluada con respecto al dólar; mientras que en China y Corea fue casi siempre mayor que 1, es decir estuvo subvaluada en esos años.

La tasa de interés, que determina los costos financieros del productor, también incide en la competitividad; cuanto más alta, menor es la competitividad. El cuadro 7 muestra que en los países latinoamericanos, salvo en Chile y México, la tasa de interés real, es decir descontando la inflación, es bastante mayor que en el este asiático.

Otro determinante de la competitividad es la productividad laboral. Esta depende del stock de capital y de conocimiento: cuando un trabajador tiene más máquinas a su disposición, y un mayor stock de conocimiento para emplearlas de modo eficiente y eficaz, produce el mismo bien o servicio en menor tiempo. Ambos stocks crecen cuando la economía crece, lo que sugiere que la productividad aumenta con el crecimiento económico y no al revés. Por ello, China y Corea, aunque esta última a menor ritmo, han aumentado rápidamente su productividad laboral.

Como muestra el cuadro 8, entre 1995 y 2019 la tasa de crecimiento promedio anual del PIB por persona empleada –una medida de la productividad laboral– fue: 0,2% en Argentina, 0,3% en México, 0,6% en Brasil, 1,2% en Colombia, 1,4% en Perú y 1,8% en Chile. Mientras

Cuadro 6  
Índice tasa de cambio real de cada país/Índice tasa de cambio real de Estados Unidos  
(2010 = 1)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Brasil	0,80	0,47	1,08	1,01	0,64	0,66
Chile	1,55	0,80	0,81	1,04	0,89	0,87
Colombia	1,29	0,85	0,65	0,93	0,68	0,76
México	1,14	0,70	0,87	0,75	0,97	0,99
China	2,55	1,14	0,95	0,78	0,78	0,77
Corea del Sur	–	–	1,25	1,52	0,88	1,15
Japón	0,70	0,55	0,92	1,34	1,05	0,90
	2010	2015	2016	2017	2018	2019
Brasil	1,00	0,63	0,64	0,69	0,63	0,60
Chile	1,00	0,83	0,81	0,84	0,86	0,80
Colombia	1,00	0,71	0,65	0,67	0,68	0,63
México	1,00	0,83	0,69	0,71	0,72	0,72
China	1,00	1,18	1,08	1,05	1,08	1,04
Corea del Sur	1,00	1,29	1,22	1,26	1,36	1,27
Japón	1,00	0,63	0,69	0,66	0,66	0,66

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators; cálculos del autor.

Cuadro 7  
Tasa de interés real, países seleccionados

	2000	2010	2015	2019
Argentina	–	-8,57	-1,31	11,04
Brasil	48,50	29,12	33,83	31,99
Chile	10,14	-3,86	0,53	1,78
Colombia	-11,14	5,37	8,79	7,17
México	5,20	0,70	0,59	4,29
Perú	25,57	12,55	13,06	12,63
Estados Unidos	6,84	2,06	2,20	3,28
China	3,71	-1,00	4,35	3,02
Corea del Sur	7,45	2,70	0,34	4,41
Japón	3,50	3,56	-0,98	1,23*

\* El dato de 2019 corresponde al de 2017.

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

que en China aumentó un 8,5% y en Corea un 3,1%; en Japón, con una economía casi estancada, aumentó el 0,7%.

## CONTAMINACIÓN AMBIENTAL

La expansión de la economía se concreta en el uso de energía para la producción y el transporte. En décadas pasadas, esta empleó combustibles fósiles (petróleo, gas y carbón) al no tomar en cuenta

## Cuadro 8

## PIB por persona empleada, países seleccionados

(Dólares a precios constantes de 2017, paridad de poder de compra)

	1995	Relativo a EEUU (%)	2019	Relativo a EEUU (%)	Crecimiento anual 2019/1995 (%)
Argentina	49.873	56,1	52.675	41,4	0,2
Brasil	28.032	31,6	32.679	25,7	0,6
Chile	35.059	39,5	53.999	42,4	1,8
Colombia	23.250	26,2	30.959	24,3	1,2
México	42.377	47,7	45.172	35,5	0,3
Perú	16.278	18,3	22.767	17,9	1,4
Estados Unidos	88.845	100,0	127.378	100,0	1,5
Japón	66.304	74,6	78.297	61,5	0,7
China	4.290	4,8	30.074	23,6	8,5
Corea	39.136	44,0	80.707	63,4	3,1

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

las externalidades negativas del uso generalizado de ellos. Según el Panel Intergubernamental de Cambio Climático de las Naciones Unidas, la emisión mundial de dióxido de carbono se triplicó entre 1960 y 2014. Según la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, en 2017 la emisión de dióxido de carbono en ese país fue responsable del 82% de los gases de efecto invernadero (GEI) y el gas metano, producido principalmente por el ganado vacuno en pastoreo, del 10%<sup>7</sup>.

La grave contaminación llevó al Acuerdo de París de diciembre de 2015, firmado por 195 países. El Acuerdo estableció varias medidas para reducir los GEI que requieren la cooperación mundial, más allá de la rentabilidad privada de la inversión. Contempla la eliminación de la generación energética mediante combustibles fósiles, que está reduciendo progresivamente la demanda mundial de hidrocarburos y carbón. Y podría inducir un gran cambio en el paisaje de los principales productores de carne vacuna: Brasil, Argentina, Colombia y Venezuela en Latinoamérica.

Lo más probable es que en el caso de los hidrocarburos su producción se limite a los más livianos y fáciles de procesar para ser empleados en la fabricación de polímeros y plásticos. En el caso del carbón, lo más probable es que se restrinja a los carbones con alto contenido de coque para ser usados en la producción de aceros. Esas decisiones tendrán un impacto notable a no muy largo plazo en la producción y exportaciones de Venezuela, Colombia y Ecuador.

<sup>7</sup> Ver [<https://espanol.epa.gov/la-energia-y-el-medioambiente/descripcion-general-de-los-gases-de-efecto-invernadero>].

**DESEMPLEO Y AUTOEMPLEO**

Quizá el problema más grave de la estructura productiva basada en la producción de materias primas sea que no crea empleo suficiente para ocupar a toda la población en edad de trabajar. Y como la población no puede sobrevivir sin ingresos, debe generar su propia ocupación. Por ello, la tasa de autoempleo es también alta.

**Cuadro 9**

Desempleo y autoempleo en países seleccionados  
(Porcentaje de la fuerza laboral)

	1995	2000	2005	2010	2015	2019
<b>Desempleo total</b>						
Argentina	18,8	15,0	11,5	7,7	7,6	9,8
Brasil	6,4	9,9	9,6	7,7	8,4	11,9
Chile	4,7	10,5	9,3	8,4	6,5	7,3
Colombia	8,7	20,5	11,9	11,0	8,3	10,0
México	7,1	2,7	3,6	5,3	4,3	3,5
Perú	5,8	5,8	4,9	3,3	2,9	3,0
China	3,0	3,3	4,5	4,5	4,6	4,6
Corea del Sur	2,1	4,4	3,7	3,7	3,5	3,8
<b>Autoempleo total</b>						
Argentina	29,4	27,6	25,3	23,6	24,0	26,5
Brasil	37,4	37,1	36,5	32,1	31,3	33,1
Chile	30,1	30,6	29,8	26,5	25,6	27,2
Colombia	51,1	51,8	51,0	53,4	51,0	49,6
México	41,5	36,1	35,6	33,4	32,1	32,0
Perú	59,0	59,2	60,2	56,7	54,1	55,5
China	65,2	61,9	57,0	50,8	47,4	44,7
Corea del Sur	36,8	36,9	33,5	28,8	25,8	24,6

Fuente: estimaciones de la OIT.

Esta es la situación en Latinoamérica. Como muestra el cuadro 9, entre 1995 y 2019 el desempleo en Colombia fluctuó entre el 8% y el 20% de la población laboral; en 2019 fue del 10%, con un autoempleo del 49,6%. La situación se repite en Argentina, Brasil y Chile. Aunque el desempleo en México y Perú es más bajo, 3,5% y 3% en 2019, el autoempleo es muy alto, 32% y 55,5%. En Perú es mayor por el menor desarrollo de las manufacturas.

Las tasas de desempleo en China y Corea también son bajas. El autoempleo en China es aún elevado, aunque se ha reducido gradualmente; en 2019 representaba el 44,7% de la población laboral, la mayoría en la agricultura, que aporta el 7,6% del PIB. En Corea es bastante menor, el 24,6%, sobre todo en la agricultura que solo aporta el 1,6% del PIB.

Por cierto, los países latinoamericanos, en general, no consideraron entre sus objetivos de política económica pleno empleo. Antes bien, en sustitución, para que la gente no se muera de hambre, casi toda la región desarrolló bajo diferentes nombres una “política social” asistencialista de subsidios focalizados (supuestamente para los más pobres) y condicionados (a que, por ejemplo, los niños se vacunen o asistan al colegio).

Estos subsidios casi siempre son insuficientes, además no resuelven el problema fundamental: Como señala el papa Francisco, “El gran tema es el trabajo... ayudar a los pobres con dinero debe ser siempre una solución provisoria para resolver urgencias. El gran objetivo debería ser siempre permitirles una vida digna a través del trabajo” (Papa Francisco, 2020, §162).

### POBREZA E INEQUIDAD

La ausencia de pleno empleo genera desempleo y este autoempleo e informalidad. En el primer caso implica una carencia absoluta de ingreso, en los segundos casi siempre un ingreso precario. La ausencia de ingreso adecuado conduce a la pobreza y a la concentración de ingreso, situación que ha sido agravada por la pandemia.

#### Cuadro 10

Población bajo la línea de pobreza nacional, países seleccionados (Porcentaje de la población total)

	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019
Argentina	–	–	–	–	30,3	25,7	32,0	35,5
Brasil	–	–	–	–	–	–	–	–
Chile	36,0	–	–	11,7	–	8,6	–	–
Colombia	–	–	–	–	–	–	–	35,7
México	–	–	–	–	43,6	–	41,9	–
Perú	–	55,6	30,8	21,8	20,7	21,7	20,5	20,2
China	49,8	30,2	17,2	5,7	4,5	3,1	1,7	0,6
Corea del Sur	–	–	–	–	–	–	–	–
Japón	–	–	–	–	–	–	–	–

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

El cuadro 10 muestra la situación de pobreza en los países seleccionados. Entre 2000 y 2019, la población bajo la línea de pobreza se redujo en forma visible en Chile, Perú y China y se mantuvo en Argentina, Colombia y México. En Argentina aumentó en los últimos años, hasta el 35,5% en 2019; en Colombia se mantuvo en el 35,7% en ese año, y en México, en 41,9% en 2018. En Perú primero se redujo en forma

significativa, después se mantuvo alrededor del 20%. Es notable la reducción en Chile, del 36% en 2000 al 8,6% en 2017. Y aún más la de China, del 49,8% en 2000 al 0,6% en 2019.

El gran desempleo y el autoempleo de baja productividad son responsables de la concentración del ingreso: muchos no reciben ingreso o uno precario. Mientras tanto, los que sí están empleados, absorbidos en mayor parte por los sectores intensivos en mano de obra de poca rentabilidad, reciben salarios menores. Y si están empleados por los sectores intensivos en capital reciben salarios relativamente más elevados, pero acaban siendo un número reducido.

Por otro lado, una pequeña parte de la población, la clase alta (en Colombia, el 1,7% de la población en 2020), recibe pagos al capital por reparto de utilidades de las empresas de la que es propietaria. En los países latinoamericanos, la clase media, salvo excepciones, nada recibe de esas utilidades: las empresas, salvo excepciones, no reparten parte de sus utilidades entre sus trabajadores, bien sea en efectivo o en acciones, como sí se hace en el mundo desarrollado.

Cuadro 11  
Índice de Gini, países seleccionados

	2015	2016	2017	2018	2019
Argentina	–	42,0	41,1	41,3	42,9
Brasil	51,9	53,3	53,3	53,9	53,4
Chile	44,4	–	44,4	–	–
Colombia	51,0	50,6	49,7	50,4	51,3
México	–	46,3	–	45,4	–
Perú	43,4	43,6	43,3	42,4	41,5
Alemania	31,7	31,9	–	–	–
España	36,2	35,8	34,7	34,7	–
Francia	32,7	31,9	31,6	32,4	–
Italia	35,4	35,2	35,9	–	–
Estados Unidos	41,2	41,1	41,2	41,4	–
China	38,6	38,5	–	–	–
Corea del Sur	–	31,4	–	–	–
Japón	–	–	–	–	–

Fuente: estimaciones del Banco Mundial.

Todo ello lleva a un alto índice de Gini<sup>8</sup> en América Latina, muy superior al de Asia y Europa y cercano al de Estados Unidos. Dicho

<sup>8</sup> El índice Gini, que mide la concentración del ingreso, se construye a partir de la curva de Lorenz que grafica la relación entre deciles de la población y la apropiación porcentual acumulada del ingreso nacional. Varía entre 0 y 1: 1 indica concentración total y 0 una distribución igualitaria.

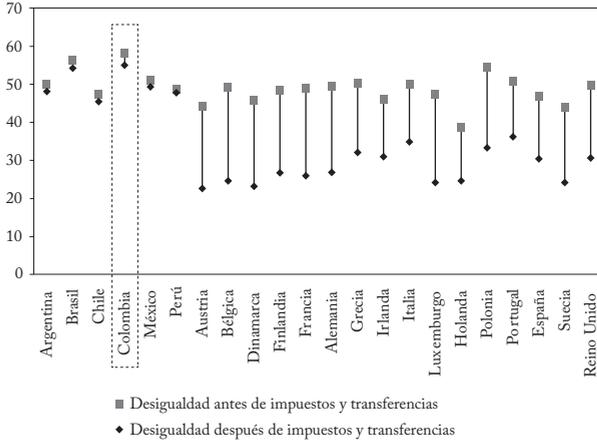
índice viene aumentando en algunos países latinoamericanos. El cuadro 11 muestra un índice de 53,4 en Brasil, 51,3 en Colombia, mucho más bajo en Argentina, 42,9, y en Perú, 41,5, cercanos al de Estados Unidos, 41,4, muy superiores al de China, 38,5, al de Corea, 31,4, y al de los europeos próximos a 30.

### FISCALIDAD E INEQUIDAD

En la mayoría de los países latinoamericanos, los impuestos y las transferencias fiscales no cumplen una función redistributiva, a diferencia de los países europeos; de modo que el índice de Gini no mejora. La gráfica 1, tomada de González y Corredor, muestra que en los países latinoamericanos seleccionados el Gini se mantiene casi igual antes (el cuadrado de la gráfica) y después (el rombo) de impuestos y transferencia fiscales; mientras que en los países europeos los impuestos y transferencias fiscales producen una mejora notoria en la distribución del ingreso, y reducen el índice de Gini en unos 20 puntos.

Gráfica 1

Impacto de impuestos y transferencias en el Gini, países seleccionados



Fuente: González y Corredor (2016, p. 176).

Esto es así porque las personas naturales en los países latinoamericanos, los de mayores ingresos, pagan muy pocos impuestos a la renta comparado con lo que pagan en los países desarrollados de la Oede. Según datos de dicha organización, los ingresos por impuesto de renta de personas naturales en Colombia representan un 6% de

la recaudación total; en América Latina un 9%, y en los países de la Oede un 24%.

El cuadro 12 muestra los ingresos tributarios totales como porcentaje del PIB. La relación más baja corresponde a México, el 16,5% en 2019, le siguen Colombia, el 19,7%, y Chile, el 20,7%, menos de lo que recauda Irlanda, cuyo impuesto de renta a empresas se considera muy bajo (el 12,5%). En Japón, el ingreso tributario equivale al 32% del PIB (2018), en Corea al 27,4%, y en China al 22,1%. El promedio de la recaudación tributaria en los países de la Oede es del 33,8% del PIB, con altos niveles, como en Dinamarca, el 46,3% o en Francia, el 45,4%, casi el doble que en América Latina, cuyo promedio es del 23%.

Cuadro 12

Ingreso tributario total como porcentaje del PIB, países seleccionados

	2010	2015	2016	2017	2018	2019
Argentina	29,1	31,5	30,7	30,0	28,9	28,7
Brasil	32,4	32,0	32,2	32,3	33,2	33,1
Chile	19,6	20,4	20,1	20,2	21,1	20,7
Colombia	18,1	19,9	19,1	19,0	19,3	19,7
México	12,8	15,9	16,6	16,1	16,2	16,5
Perú	17,8	17,4	16,2	15,3	16,5	16,6
Alemania	35,5	37,3	37,7	37,8	38,5	38,8
Dinamarca	44,8	46,1	45,5	45,9	44,4	46,3
España	31,3	33,8	33,6	33,9	34,6	34,7
Finlandia	40,6	43,5	43,7	42,9	42,4	42,2
Francia	42,1	45,3	45,4	46,1	45,9	45,4
Irlanda	27,7	23,4	23,6	22,8	22,7	22,7
Italia	41,7	43,0	42,2	41,9	41,9	42,5
Noruega	41,8	38,4	38,9	38,8	39,6	39,9
Países Bajos	35,7	37,0	38,4	38,7	38,8	39,3
Reino Unido	32,1	32,4	32,6	32,8	32,9	33,0
Suecia	43,1	42,9	44,3	44,3	43,9	42,9
Estados Unidos	23,5	26,2	25,8	26,7	24,4	24,5
China	17,8	18,1	17,5	17,4	17,0	22,1
Japón	26,5	30,7	30,7	31,4	32,0	–
Corea del Sur	22,4	23,7	24,7	25,4	26,8	27,4
LAC	21,0	22,3	22,4	22,3	22,7	23,0
OECD	31,9	33,3	34,0	33,7	33,9	33,8

Fuente: OECD.

En general, los ingresos tributarios en América Latina son pequeños y, por consiguiente, insuficientes para cubrir el gasto y la inversión pública requeridos para proporcionar los bienes y servicios públicos que las normas constitucionales establecen como derechos fundamentales

y para construir la infraestructura requerida por el desarrollo económico. En Colombia, por ejemplo, la red de carreteras terciarias, las que conectan las áreas rurales con los centros poblados, es del orden de 150 mil kilómetros; no es exagerado afirmar que menos del 10% se encuentra asfaltada y en buen estado.

Dado el bajo recaudo tributario que conduce a una mínima inversión pública, la política vigente popularizó las llamadas alianzas públicas privadas. Sin embargo, implican varios problemas: 1) si el sector privado invierte en lo que debería estar construyendo el sector público ¿con que recursos construye las fábricas que el desarrollo económico exige? 2) el sector privado exige una rentabilidad superior que se traduce en obras caras y peajes elevados, 3) en las economías de mercado, el inversionista asume el riesgo, en este sistema el riesgo lo asume el sector público porque si la rentabilidad efectiva es menor que la pactada, el sector público asume la diferencia.

#### EXPANSIÓN MONETARIA, CRECIMIENTO ECONÓMICO E INFLACIÓN

Se espera que los medios de pago cubran las transacciones que se realizan en la economía; su insuficiencia acaba entorpeciendo, su exceso acaba generando inflación o hiperinflación en situaciones extremas, como en Argentina, Brasil, Chile o Perú en las décadas de los años setenta y ochenta del siglo pasado. De tal modo, una expansión de la economía debería estar acompañada, de acuerdo con las circunstancias, de una expansión de esos medios de pago; incluso, podría ser mayor para acelerar ese crecimiento. Eso fue lo que entendieron los países asiáticos, todo lo contrario, los latinoamericanos.

El cuadro 13 muestra la evolución de los medios de pago con respecto al PIB. Los datos del Banco Mundial muestran que el dinero ampliado (M2) con respecto al PIB creció notablemente en China, de un 36% en 1980 al 211,4% en 2020; en Corea, del 11,3% en 1960 al 166,3% en 2020, y en Japón, del 50,7% en 1960 al 255,7% en 2019. Así, en estos países el valor de M2 pasó de ser mucho menor que el valor del PIB hasta superarlo o duplicarlo. A diferencia de los países latinoamericanos, salvo en Brasil donde aumentó del 24,6% en 1960 al 111,5% en 2020.

La relación entre dinero, velocidad del dinero (las veces que gira hasta agotar las transacciones), precios y oferta de bienes y servicios es explicada por lo que se conoce como la ecuación cuantitativa del dinero, que especifica que la expansión monetaria puede generar alternativamente inflación, crecimiento de la producción, o disminución

Cuadro 13

Medios de pago M2 como porcentaje del PIB, países seleccionados

	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2019	2020
Argentina	21,1	23,0	25,0	11,5	31,8	25,3	–	–
Brasil	24,6	19,4	11,9	30,4	46,5	74,2	95,8	111,5
Chile	–	14,5	26,9	37,3	51,8	66,8	84,0	93,8
Colombia	20,4	21,3	28,8	24,1	25,8	37,9	48,7	58,0
México	22,9	30,5	29,8	22,5	22,4	30,6	37,8	45,3
Perú	16,4	20,0	24,4	24,1	33,2	38,8	49,0	–
China	–	–	36,4	77,8	135,6	176,1	197,9	211,4
Corea del Sur	11,3	32,1	31,6	34,3	63,4	125,5	151,8	166,3
Japón	50,7	101,5	139,8	185,6	232,9	217,7	255,7	–

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

de la velocidad del dinero dependiendo de las circunstancias. Si la producción y la velocidad se mantienen constantes, toda expansión monetaria es inflacionaria, como en la Inglaterra del siglo XVIII cuando se planteó la ecuación cuantitativa por primera vez. Pero el mundo ha cambiado y la velocidad y la oferta no son necesariamente constantes.

Cuadro 14

Inflación promedio anual países seleccionados (Porcentaje)

	1990/2000	2000/2010	2010/2020
Brasil	199,9	6,6	5,6
Chile	9,4	3,1	3,1
Colombia	20,0	5,6	3,8
México	18,3	4,7	3,9
Perú	38,1	2,4	2,8
Estados Unidos	2,8	2,4	1,7
China	7,2	2,1	2,5
Corea del Sur	5,1	3,2	1,5
Japón	0,8	-0,3	0,5

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

Como muestra el cuadro 14, en los países asiáticos el aumento significativo de los medios de pago no generó mayor inflación durante las últimas décadas, sino que financió mayores transacciones, facilitando así el crecimiento acelerado de la economía, y una velocidad más o menos estable porque los consumidores no modificaron el ritmo de sus gastos porque las incertidumbres eran mínimas. Los países latinoamericanos parecen operar de forma diferente: la cantidad de dinero se ha mantenido reducida con relación al PIB. A pesar de eso,

aunque la inflación se ha mantenido mínima, ligeramente mayor que las asiáticas, el crecimiento de la producción ha sido mediocre, y la velocidad se ha ido ajustando conforme a las incertidumbres generadas por el sistema.

#### CAPITALISMO DE COMPADRES

En su concepción, diseño e implementación, el paradigma, la estrategia de desarrollo y la política económica latinoamericana acabaron reforzando lo que se conoce como capitalismo de compadres o capitalismo clientelista.

En el capitalismo de compadres la gobernanza en los varios niveles del Estado es ejercida, en gran medida, por y para los compadres para su beneficio; un reflejo del individualismo vigente. Así, los contratos públicos son otorgados sin competencia debida, las normas legales son dictadas en función de intereses particulares, y las situaciones de competencia imperfecta en mercados importantes son toleradas o promovidas.

Estas prácticas son reflejo de una política regulatoria que casi siempre tolera oligopolios o monopolios en mercados importantes que permiten la generación de rentas de no competencia (ganar haciendo nada), de una política monetaria que permite casi regularmente una tasa de cambio revaluada por un exceso de divisas proveniente de exportaciones ilegales, y un crédito caro y reducido porque los mercados de crédito funcionan en algún tipo de oligopolio, y de una política fiscal que mantiene una tributación inequitativa en favor de las personas de mayores ingresos y patrimonios.

Tienen además consecuencias económicas graves: desperdicio de recursos, distorsión de la estructura de rentabilidades, asignación ineficiente de recursos públicos o privados, aprovechamiento ineficiente de los factores de producción desaprovechando los abundantes. Generan, a su vez, un consumo elevado, lo que conduce a la reducción del ahorro y, consecuentemente, de la inversión que, como se señaló, es la causa principal de un crecimiento reducido, empleo insuficiente y autoempleo abundante.

La consecuencia y manifestación más obvia del capitalismo de compadres es la corrupción, una práctica carente de ética que es, en gran medida, tolerada socialmente, realizada al margen de consideraciones solidarias, que acaba perjudicando a otras personas, y practicada porque a sus responsables los mueve un deseo de enriquecimiento fácil y rápido.

En América Latina casi todos los días aparece en los medios un nuevo episodio de corrupción que vincula a empresas privadas con funcionarios del Estado. Asia no es ajena a hechos similares; su origen puede remontarse al interés que tenía el Estado de desarrollar determinados sectores y empresas privadas.

Sin embargo, en Asia hay serios esfuerzos por castigar la corrupción y penalizar a sus responsables, bien sean líderes empresariales o funcionarios del Estado de alto nivel<sup>9</sup>. No sucede así en Latinoamérica, salvo en Perú donde varios expresidentes han sido judicializados por episodios de corrupción vinculados a empresas privadas. La eliminación de la corrupción en Latinoamérica será en gran medida el resultado de la superación del capitalismo de compadres y del individualismo.

#### LOS DESARROLLOS TECNOLÓGICOS RECIENTES

La estrategia y la política económica deben tener en cuenta los avances tecnológicos. Estos continuarán rediseñando las actividades, relaciones e instituciones políticas, sociales y económicas. Las nuevas tecnologías actuales son la expresión de lo que ha venido llamándose la Cuarta Revolución Industrial, luego de la del vapor, de la electricidad y la información. Están muy extendidas en Asia; tarde o temprano se generalizarán en América Latina.

Las nuevas tecnologías incluyen los supercomputadores y la computación cuántica, esta última aún en desarrollo, capaces de procesar sistemas enormes de ecuaciones lineales a gran velocidad. Según el Top500 de noviembre 2020, China tiene el 42,8% de los supercomputadores del mundo, Estados Unidos el 22,6%, Japón el 6,8%, Francia el 3,6%, Reino Unido el 3,6%, Alemania el 3,4% y Holanda el 3,0%. El 14,2% es repartido entre los demás países<sup>10</sup>.

Incluyen también las comunicaciones 5G que reducen la latencia (la duración que existe entre la emisión y la recepción de la orden)

<sup>9</sup> El caso reciente más notorio es el del presidente de Samsung, la empresa coreana, condenado por malversación y soborno, en un caso de tráfico de influencias que hizo caer al gobierno de Park Geun-hye [<https://www.bbc.com/mundo/noticias-55699516>]. Según datos oficiales, en China la lucha anticorrupción ha significado la caída de 1,34 millones de funcionarios de todos los niveles (llamados “tigres y moscas”) “durante el primer lustro del gobierno de Xi, acusados de corrupción y cargos disciplinarios [...] las bajas se han dado tanto entre jefes de aldeas y gerentes de fábricas como entre ministros del gobierno y generales”, [<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41721605>].

<sup>10</sup> Tomado de [<https://www.top500.org/statistics/list/>].

hasta en 10 veces, necesarias, por ejemplo, para el desarrollo de los vehículos autónomos; Huawei, la empresa china, es una de las más avanzadas al respecto. Parte del escenario, son también la inteligencia artificial, la nanotecnología, la biotecnología, el Internet de las cosas, y la impresión en tres dimensiones.

Las biotecnologías seguirán generando nuevos productos y alterando el paisaje que conocemos. No es extraño que la carne sin res, elaborada a partir de crecimientos celulares en fábricas robotizadas, con una textura, un sabor, un aspecto y una capacidad nutritiva semejantes a los de la carne de res, acabe sustituyéndola. En los laboratorios aquella se ha fabricado a un costo de 10 centavos de dólar el kilo, mientras que la carne de res cuesta 10 dólares el kilo. En una economía de mercado, la elección es una cuestión de preferencias y precios. Si hubiese una sustitución masiva, el paisaje de las pampas argentinas o de las colinas boyacenses sufriría una transformación significativa liberando gran extensión de tierra para otros usos productivos.

El teletrabajo y el comercio electrónico son parte del nuevo escenario. El teletrabajo es actualmente omnipresente en casi todos los servicios ofrecidos a las personas naturales y a las empresas, incluyendo los servicios educativos y de salud. El comercio electrónico se ha popularizado igualmente, con Alibaba (china) y Amazon (estadounidense) como empresas líderes, y ha significado la emergencia de una modalidad que combina la exhibición electrónica de los bienes y servicios transados, o presencial en ciertos casos, su orden de compra y pago a través de Internet, y su almacenaje en depósitos especializados para su envío directo a los compradores. La pandemia lo amplió. Es muy probable que no se revierta habida cuenta de que las empresas han aprendido que la nueva modalidad les permite reducir costos en, por ejemplo, el uso de espacios físicos y servicios conexos como electricidad.

Los robots industriales multipropósito son también parte del nuevo escenario. Según la Federación Internacional de Robótica, en 2018 había 2,7 millones en operación en todo el mundo, la mayoría en la industria automotriz y localizados en Asia, el 38% en China (IFR, 2020). A finales de 2017 había 27.010 en México, 12.373 en Brasil, 2.238 en Argentina, 182 en Chile, 149 en Colombia, 48 en Perú, 16 en Puerto Rico y 25 en Venezuela (Suescún y Lee, 2019).

## VIEJOS Y NUEVOS DESAFÍOS

Los problemas mencionados constituyen viejos desafíos por resolver: empleo insuficiente, autoempleo de baja productividad abundante, in-

greso per cápita reducido, pobreza, concentración elevada del ingreso, insatisfacción social notoria, crecimientos mediocres, pobre competitividad empresarial, contaminación ambiental y social elevadas.

Las nuevas tecnologías generan también nuevos desafíos. La virtualidad seguramente será la forma dominante de relación entre las personas, cuestión que ha sido acelerada en una forma notoria por la pandemia. Así, el teletrabajo, la telesalud y la teleeducación, con menos costos para las empresas, continuarán extendiéndose. Lo cual exige una mejora notable en la conectividad de empresas y hogares, y una disposición generalizada de computadoras.

Por su parte, las cuestiones rutinarias, repetitivas y programables a cargo de aplicaciones y robots gestionados por inteligencia artificial tendrán un impacto negativo notable sobre el empleo. A su vez, en búsqueda de economías de escala para vender en todo el mundo, las fábricas gigantes serán más frecuentes y, seguramente, robotizarán y subcontratarán gran parte de sus procesos productivos, lo que implicará pocos trabajadores y pocos gerentes altamente calificados organizados, probablemente, en estructuras administrativas más planas.

De tal modo, el autoempleo será más abundante. Debería ser de alta productividad para generar ingresos adecuados, lo que requerirá que los autoempleados cuenten con el stock de capital y de conocimiento correspondiente. Lo primero exige crédito abundante y barato a tasas internacionales; lo segundo programas masivos de calificación y recalificación educativa.

En general, las nuevas tecnologías pueden destruir empleo en las actividades económicas tradicionales, aunque podrían generarlo en las nuevas. Dado que el avance de la tecnología no se puede detener, el desafío será lograr un escenario en el que las nuevas actividades aparezcan con mayor velocidad, las personas sean reentrenadas para el efecto, y las nuevas instituciones que las acompañen se diseñen e implementen para obtener el mayor beneficio posible.

Parte del nuevo escenario será la nueva matriz energética con base en energías limpias. Su construcción se considera imperiosa a nivel mundial para combatir el cambio climático. Implicará abandonar los hidrocarburos pesados que producen Colombia, Ecuador y Venezuela, y el carbón térmico que produce Colombia. Como en estos países esos son los sectores líderes, producen la mayoría de las exportaciones y gran parte de las divisas (el 62% de las exportaciones en Colombia), su sustitución y la recomposición consiguiente de la estructura productiva para evitar una crisis de balanza de pagos es un notable desafío, quizá el más importante de los mencionados.

La nueva geopolítica genera también nuevos desafíos. El nuevo contexto internacional, con un liderazgo disputado entre China y los Estados Unidos, terciando Europa y Rusia, probablemente desembarcará en una situación multipolar en sustitución de la unipolar actual. La disputa parte del posicionamiento económico de China como, según el Banco Mundial, la economía más grande a nivel mundial (medida a paridad de poder de compra, es decir usando los mismos precios internacionales), aunque su ingreso per cápita sea aún mucho menor que el de los Estados Unidos. El reposicionamiento de América Latina respecto a esta geopolítica implicará un desafío para aprovechar lo mejor de todas las partes sin comprometer su independencia política, comercial y estratégica.

Un gran desafío para los industriales latinoamericanos será posicionarse en los mercados del Asia. Según la Brookings Institution, en 2030 el 65% de la clase media del mundo, la que determina el tamaño de los mercados, se encontrará localizada en la región Asia Pacífico, particularmente en China; frente a ello, solo el 7% se ubicará en Norteamérica, incluido México (Kharas, 2017, p. 14, Tabla 2). Los países asiáticos no solo tienen una gran población sino un ingreso creciente. Tal hecho ha sido reforzado últimamente con la constitución de la Asociación Económica Integral Regional promovida por China que incluye a 15 países de Asia y Oceanía e incorpora a 2.100 millones de consumidores, el 30% de la población y del PIB mundial<sup>11</sup>.

La dimensión de los mercados es crucial para crecer económicamente a tasas elevadas. No participar en los mercados asiáticos sería un enorme error para los latinoamericanos. La competitividad empresarial será la base para llegar a ellos, pero también el desarrollo de las comunicaciones con los asiáticos, la investigación de sus mercados en preferencias e ingresos, y la aproximación a sus culturas, en gran medida desconocidas aún para los latinoamericanos.

## NUEVO PARADIGMA, NUEVA ESTRATEGIA ECONÓMICA

Superar los desafíos viejos y nuevos que abruman a las economías latinoamericanas implica cambiar el paradigma económico que las guía: el individualismo extremo.

El nuevo paradigma se debería construir tomando en cuenta la solidaridad, para pasar del “sálvese como pueda, a salvémonos todos juntos”, de modo que considere las experiencias propias y ajenas, lleve

<sup>11</sup> La Asociación incluye a China, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda, así como a diez países miembros de la Asean: Indonesia, Tailandia, Singapur, Malasia, Filipinas, Vietnam, Myanmar, Camboya, Laos y Brunei.

a un pensamiento estratégico de largo plazo, y ayude a abordar los problemas de manera práctica, por encima de las ideologías: lo que haría posible cambiar lo que no sirve. Sería entonces la base para construir una estrategia distinta para resolver los desafíos viejos y nuevos, es decir, para construir “una economía diferente, la que hace vivir y no mata, que incluye y no excluye, que humaniza y no deshumaniza, que cuida la creación y no la depreda” (Papa Francisco, 2019). Una economía en la que los ingresos alcancen a todos de forma suficiente y equitativa, y los servicios de educación, salud, y pensiones se obtengan también para todos con calidad y oportunidad a partir de esfuerzos colectivos y no de ingresos individuales.

El nuevo paradigma debería orientar la nueva estrategia económica. El eje de esta debería ser el ahorro y, por consiguiente, la inversión como motor de la economía. Esta es la expresión de la solidaridad porque construye capacidad en las empresas para todos; en lugar del consumo como expresión del individualismo. De tal modo, la expansión de la capacidad de producción podrá ser acelerada y el crecimiento de la economía y del empleo también.

Ampliar el ahorro implica aumentar las utilidades de las empresas, la principal fuente de ahorro, y canalizarlas a la inversión y no al consumo vía dividendos, lo que exige fijarles altos impuestos. Pero para que las empresas aumenten sus utilidades deben producir y vender más y, para ello, deben ser suficientemente competitivas en los mercados internacionales, considerando las dimensiones reducidas iniciales de los mercados domésticos latinoamericanos. La construcción de esa competitividad implica nuevos precios y nuevas rentabilidades, y no exclusivamente esfuerzos individuales de las empresas.

En Colombia, la nueva estructura de precios debería permitir modificar la estructura de producción en forma ordenada; independiente de los hidrocarburos y carbón. Debería adelantarse a la transformación que ocurrirá de todos modos con la emergencia de la nueva matriz energética mundial, para que la transformación productiva no sea obligada y desordenada.

En general, debería construir una economía menos dependiente de las materias primas y más de las economías de transformación y de conocimiento. Es decir, la nueva estructura de precios debería orientar la inversión privada hacia los que podrían ser los nuevos sectores líderes: agricultura, manufacturas que transformen localmente los abundantes recursos agrícolas y mineros, las demás manufacturas, turismo y economía digital, conforme a las realidades de cada país.

Reasignar la inversión a los nuevos sectores implica también modificar los criterios de su evaluación. En una economía de mercado guiada por el individualismo se invierte en un proyecto siempre y cuando la evaluación financiera (privada) arroje resultados satisfactorios, es decir que el beneficio monetario sea mayor al monto invertido más los costos operativos a una tasa superior a un cierto mínimo definido, generalmente, por la mejor tasa financiera que con esos recursos se puede obtener por hacer nada. Para estimar esa rentabilidad, el inversionista estima los flujos netos de beneficios y costos directos del proyecto ponderados por el riesgo que los acompaña, y los compara con lo invertido. Esta estimación la realiza a los precios de mercado que observa.

Pero a la sociedad le interesa un concepto de rentabilidad de la inversión más amplio, que considere también los beneficios y costos indirectos del proyecto, por ejemplo, el bienestar adicional o la contaminación que produce. Además, le interesa que los beneficios y costos directos e indirectos se valoren a sus verdaderos costos de oportunidad (los “precios sombra”) que pueden diferir notablemente de los precios en una economía distorsionada por fallas y distorsiones de mercado, muchas veces no eliminables. Es lo que se conoce como evaluación social del proyecto.

Todo ello lleva a retomar la evaluación social de proyectos de inversión propuesta por los economistas del desarrollo en las décadas de 1960 y 1970<sup>12</sup>, olvidada convenientemente desde los años noventa. Así lo considera el Banco Europeo de Inversiones (BEI), que desde 2013 estableció que, para financiar un proyecto, debe mostrar un resultado adecuado, conforme a una evaluación social que considere sus costos y beneficios directos e indirectos medidos a precios sombra. Según el BEI, la evaluación financiera (privada) solo considera la perspectiva de los inversionistas que no necesariamente coincide con los intereses sociales o “europeos” (BEI, 2013, pp. 16-18).

Esto sugiere que no se deberían otorgar licencias ni financiación a proyectos de inversión cuya evaluación social sea negativa, así como la necesidad de utilizar la política económica para que, en proyectos con alta evaluación social, la evaluación privada se acerque a ella, y la conveniencia de que en las universidades se vuelva a enseñar evaluación social de proyectos.

<sup>12</sup> Entre los textos clásicos sobre evaluación social de proyectos publicados a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta se incluyen Little y Mirrlees (1969) y Unido (1972).

Al respecto conviene recordar otra cita de la encíclica *Laudato si'*: “Solo podría considerarse ético un comportamiento en el cual ‘los costos económicos y sociales que se derivan del uso de los recursos ambientales comunes se reconozcan de manera transparente y sean sufragados totalmente por aquellos que se benefician, y no por otros o por las futuras generaciones’” (Papa Francisco, 2015, §195).

#### LA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA Y LOS PRECIOS BÁSICOS

La política económica (monetaria, fiscal y de regulación) debería implementar la nueva estrategia en el marco del nuevo paradigma. Debe ser parte de un acuerdo social y debería tener como objetivos: pleno empleo con una productividad elevada, equidad en la distribución del ingreso, sostenibilidad ambiental y, así mismo, estabilidad en los precios. Para lograrlos, es necesario modificar la estructura de precios.

La nueva estructura de precios no se logrará de manera automática. El mercado no la transformará con buenos deseos en favor de los sectores líderes. Se requiere “equivocar los precios”, como dice Alice Amsden e hicieron los asiáticos. Para eso es la política económica.

Cuando se habla de reestructurar los precios, podría pensarse que se refiere a todos. No es necesario, basta con afectar los precios básicos pues todos los demás precios se forman a partir de ellos. En realidad, se trata de la tasa de cambio y la tasa de interés, pues el salario, el otro precio básico, siempre aumentará con el desarrollo de la economía; actuar para evitarlo, para mejorar la competitividad de las empresas, sería ir en contra de la razón fundamental de la política económica: elevar el bienestar de la población.

En el caso de la tasa de cambio para lograr una tasa devaluada y estable puede obrarse como lo hicieron los chinos y antes de ellos los japoneses: aumentar la demanda de divisas con compras del banco central para acumular reservas internacionales; o como lo hicieron los noruegos: reducir la oferta de divisas colocándolas en un fondo estatal, el Fondo de Pensiones de Noruega; o como lo hacen los estadounidenses: expandir los medios de pago de la economía (este último mecanismo es, probablemente, el más ineficiente).

En el caso de la tasa de interés, su reducción a niveles internacionales puede lograrse incentivando a las empresas a financiarse en los mercados internacionales, como los coreanos, para lo cual el Estado las avalaba; o a través de una mejora en la regulación de los mercados de crédito que reforme, en el caso colombiano, la situación oligopólica en la que funcionan. Según el Banco de la República, los mercados de crédito en Colombia funcionan, en general, en competencia mo-

nopolística y las modalidades de vivienda y consumo se acercan a una estructura monopolística o colusiva (Banco de la República, 2019). Esta es la razón principal por la que existen tasas elevadas para los créditos, y una divergencia notoria entre las tasas comerciales y la tasa de referencia del banco central. En el fondo, uno de los elementos más importantes que conspira contra la competitividad de las empresas es consecuencia de que los mercados de crédito trasladan sus ineficiencias a los mercados de bienes y servicios.

#### LA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA, SUS ORIENTACIONES E INSTITUCIONES

La nueva política monetaria debería generar una expansión monetaria consonante con el crecimiento de la economía y con la disponibilidad de crédito abundante para lograr tasas de interés a niveles internacionales, y mantener una tasa de cambio elevada y estable, como se mencionó, con la finalidad de lograr empresas competitivas y, así, pleno empleo y precios estables.

Para el efecto, seguramente, el banco central debería enmarcarse en una nueva institucionalidad. Siguiendo el ejemplo de algunos países desarrollados<sup>13</sup>, la política monetaria debería ser responsable de promover pleno empleo, contribuir con la política regulatoria para la generación de mercados de crédito competitivos, y ser coordinada con la política fiscal del gobierno, aunque el banco central mantenga las decisiones operativas que le competan bajo su responsabilidad exclusiva. Actualmente no es así: en casi toda América Latina, la independencia del banco central respecto al gobierno se entiende como una responsabilidad exclusiva y excluyente sobre la política monetaria, que tiene como objetivo mantener controlados los precios, sin responsabilidad sobre el empleo.

La nueva política tributaria debería tener como metas: 1) suficiencia en la recaudación para garantizar los derechos fundamentales de la población y ofrecer los bienes públicos e infraestructuras que el desarrollo económico del país requiere, esto implica un aumento sustantivo de la recaudación tributaria a niveles de los países de la

<sup>13</sup> En Estados Unidos, el Comité Federal de Operaciones Abiertas de la Fed, el banco central de ese país, “establece la política monetaria de acuerdo con el mandato del Congreso: para promover pleno empleo, precios estables, y tasas de interés de largo plazo moderadas”, [<https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/pf.htm>]. En Noruega, “el Storting (el parlamento unicameral) y el gobierno definen por ley y regulación los objetivos de la política monetaria: el rol del banco central es contribuir al logro de esos objetivos, el instrumento principal de la política monetaria es la tasa de política” (en cero por ciento desde el 18 de junio del 2021), [<https://www.norges-bank.no/en/>].

Ocde; 2) progresividad en los impuestos, a mayor ingreso y patrimonio mayor impuesto, lo que implica privilegiar los impuestos directos sobre los indirectos; 3) eficiencia en los impuestos, es decir la eliminación de los impuestos que implican distorsiones en los mercados como, por ejemplo, el gravamen a las transacciones financieras que aumenta la preferencia por las transacciones en efectivo, genera menores transacciones en los mercados de crédito, y facilita, así, la falta de trazabilidad de estas y la corrupción, 4) eficacia, es decir simplicidad en las normas y reglas fiscales.

La nueva política de gasto público, en sintonía con las tendencias mundiales, debería ser expansiva para acercarse progresivamente a los estándares internacionales, sin perjuicio de mantener austeridad en el gasto burocrático para privilegiar el aumento sustancial de la inversión pública, incluyendo la inversión en investigación y desarrollo.

En circunstancias normales no debería existir un déficit fiscal, tal vez transitorio por un desfase de los ingresos respecto a los gastos. El déficit es, simplemente, un exceso de gasto respecto a los ingresos. Tampoco debería haber una regla fiscal que pretenda reducir el déficit de manera progresiva en el tiempo; casi siempre se traduce en una reducción de los gastos y no en un esfuerzo por aumentar los ingresos hasta alcanzar los estándares internacionales. Sin embargo, es posible que, en situaciones extraordinarias, como la ocasionada por la pandemia, se genere un déficit fiscal extraordinario. Este puede financiarse de tres maneras: con impuestos extraordinarios sobre las personas de mayor ingreso y patrimonio, con la emisión de bonos colocados a esas mismas personas, o con financiamiento del banco central.

Se dice que la financiación del déficit por el banco central es inflacionaria al generar una expansión monetaria. Pero esta es una interpretación equivocada de la ecuación cuantitativa del dinero. Como ya se mencionó, cuando la oferta y la velocidad son constantes toda expansión monetaria es inflacionaria. Pero estas no son necesariamente constantes. Es decir, la expansión monetaria que induce un aumento de la demanda no se traslada automáticamente a los precios, puede llevar a una variación de la producción o de la velocidad, dependiendo de la situación de los mercados<sup>14</sup>.

La política regulatoria debería tener como responsabilidad principal, antes que proteger a los productores en los mercados, inducir

<sup>14</sup> Según datos del Banco de la República, en Colombia los medios de pago crecieron a una tasa anual del 13,8% y la inflación al 1.6% en 2020; en un contexto en que el PIB se redujo el 6,8% y la velocidad un 19%, como reflejo de la precaución de los agentes para gastar su ingreso ante la incertidumbre provocada por la pandemia.

más competencia entre ellos, en particular, en los de servicios que no tienen competencia internacional: crédito, comercio de insumos, y transporte para reducir sus tasas y precios. Ello llevará a eliminar el “rentismo” (ganar haciendo nada), el peor enemigo de la economía de mercado, que aparece con los oligopolios o monopolios, casi siempre en servicios que no tienen competencia internacional y que, de esa manera, se mantienen protegidos. No hay ninguna razón para mantener monopolios u oligopolios de ningún tipo, salvo los naturales: son depredadores, producen una pérdida de bienestar neto para la sociedad pues reducen los niveles de producción para elevar los precios y de esa manera transferir ingresos adicionales en favor de los productores a cargo de los consumidores.

A su vez, las autoridades regulatorias deberían tener una actitud vigilante sobre los monopolios naturales y tener una responsabilidad clara en defensa de los intereses de los consumidores por encima del de las empresas, superando trámites dilatados y engorrosos que acaban beneficiando a las empresas y perjudicando a los usuarios. No hay ninguna razón para un proceso dilatado en caso de reclamación por insatisfacción con el servicio: el usuario insatisfecho debería poder presentar ante la autoridad regulatoria su queja sustentada y esta, de oficio, debería iniciar la investigación correspondiente, así como cuando una persona radica ante un juez competente una demanda contra un tercero<sup>15</sup>.

Tal tipo de política económica encaja en la tendencia mundial a cambiar el modelo económico vigente<sup>16</sup>. Los conflictos sociales y los resultados de las últimas elecciones en varios países latinoamericanos lo propician. El modelo actual es incapaz de resolver los problemas de la sociedad y no se debería mantener. Sus defensores intentan por

<sup>15</sup> En Colombia, la Ley 142 de 1994 establece que si el prestador de servicios públicos domiciliarios comete un incumplimiento, el usuario puede presentarle una petición, queja o recurso, que este debe resolver en un plazo de 15 días hábiles. Si el prestador no resuelve la petición, el usuario debe solicitar el silencio administrativo positivo, pero si el operador la responde de manera negativa o desfavorable, el usuario puede interponer un recurso de reposición ante la empresa, y apelar ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, que actúa como segunda instancia.

<sup>16</sup> Las medidas adoptadas en Estados Unidos y en Europa promueven una vigorosa expansión fiscal de estilo keynesiano. Y algunas disposiciones retoman el Estado de bienestar, como el reforzamiento del Obamacare que el presidente republicano anterior intentó destruir. No obstante, es posible que si el partido republicano llegara a la presidencia de Estados Unidos esta reorientación no perdure.

todos los medios asegurar que es exitoso; los hechos los desmienten. Si se cambiara, América Latina tendría futuro y no solo esperanzas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amsden, A. (1989). *Corea, un proceso exitoso de industrialización tardía*. Barcelona: Norma.
- Banco de la República. (2019). Concentración y competencia en los mercados de depósitos y crédito. Bogotá.
- BEI. (2013). *The economic appraisal of investment projects at the EIB*. Projects Directorate. Luxemburgo: EIB.
- González, J. I. y Corredor, F. (2016). La reforma tributaria en Colombia no es estructural, ni integral ni progresiva. *Revista de Economía Institucional*, 18(34), 173-200.
- Little, I. M. y Mirrlees, J. A. (1969). *Manual of industrial project analysis in developing countries*, v. I. *Methodology and case studies*, y v. II, *Social cost benefit analysis*. París: OECD Development Centre.
- IFR. (2020). Executive summary world robotics 2020. *Industrial Robots*, [[https://ifr.org/img/worldrobotics/Executive\\_Summary\\_WR\\_2020\\_Industrial\\_Robots\\_1.pdf](https://ifr.org/img/worldrobotics/Executive_Summary_WR_2020_Industrial_Robots_1.pdf)].
- Kharas, H. (2017). The unprecedented expansion of the global middle class, an update. Global Economy & Development Program, working paper 100. Washington.
- Unido. (1972). *Guidelines for project evaluation*. Viena: ONU.
- Papa Francisco. (2015). Carta encíclica *Laudato Si'*. Sobre el cuidado de la casa común. Ciudad del Vaticano.
- Papa Francisco (2019). *Carta para el encuentro "Economy of Francesco"*. Oficina de Prensa de la Santa Sede, 11 de mayo.
- Papa Francisco. (2020). Carta encíclica *Fratelli Tutti*. Sobre la fraternidad y la amistad social. Ciudad del Vaticano.
- Suescún R. y Lee, S. (2019). Robots en América Latina: ¿Cuántos son, dónde están y cuánto tributan? *BID*, [<https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/robots-en-america-latina-cuantos-son-donde-estan-y-cuanto-tributan/>].

