



# EL TRIMESTRE ECONÓMICO

El trimestre económico

ISSN: 0041-3011

ISSN: 2448-718X

Fondo de Cultura Económica

Palma, José Gabriel

Desindustrialización, desindustrialización “prematura” y “síndrome holandés”\*

El trimestre económico, vol. LXXXVI(4), núm. 344, 2019, Octubre-Diciembre, pp. 901-966

Fondo de Cultura Económica

DOI: 10.20430/ete.v86i344.970

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31362905003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org  
UAEM

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Desindustrialización,  
desindustrialización "prematura"  
y "síndrome holandés"\*

Deindustrialization,  
"premature" deindustrialization,  
and "Dutch disease"

*José Gabriel Palma\*\**

ABSTRACT

The frustration in Latin America with neoliberal economic reforms has reawakened a number of debates, especially about inequality (Palma, 2019a) and productivity growth (Palma 2019c) —in 2018, the region's average productivity was just 8% higher than in 1980, equivalent to an annual average growth rate of just 0.2%—. Meanwhile, in the previous cycle, from 1950 to 1980, productivity levels more than doubled, with an annual growth rate of 2.8%. One of these debates is related to the problem of deindustrialization —in particular, the question of whether it is "premature" or if it includes a component of "Dutch disease"—. This paper analyses the role of manufacturing in economic growth, and shows the dynamics of that deindustrialization in high-income as well as middle-income countries. It concludes that the success of emerging Asia is rooted in its ideological pragmatism,

\* Artículo recibido el 9 de julio de 2019 y aceptado el 29 de julio de 2019. Este trabajo toma como punto de partida dos trabajos previos (Palma, 2005a, y 2008). Agradezco a Stephanie Blankenburg, Luiz Carlos Bresser-Pereira, Ha-Joon Chang, Mariana Chudnovsky, Jonathan DiJohn, Paulo Gala, Geoff Harcourt, Richard Kozul-Wright, Gonzalo Martner, José Antonio Ocampo, Guillermo Paraje, Carlota Pérez, Eugenio Rivera, Bob Rowthorn, Lance Taylor, Ben Turok, José Valenzuela y los participantes de varios seminarios y cursos por sus importantes observaciones. Como siempre, mis estudiantes de doctorado (presentes y pasados) contribuyeron en forma significativa al análisis. También agradezco a los funcionarios de la OIT en Ginebra, quienes me dieron acceso a su banco de datos. Cuando terminaba este trabajo murió mi amigo Jaime Ros, lo dedico a su memoria. Se aplican las salvedades usuales.

\*\* José Gabriel Palma, Universidad de Cambridge, Inglaterra, y Universidad de Santiago de Chile (correo electrónico: jgp5@cam.ac.uk).

which led it in the 1980s and early 1990s to use reforms as a mechanism for strengthening and accelerating their already ambitious processes of industrialization —not for carrying out a “non-creative destruction” of their manufacturing, as happened in almost all of Latin America—. This in spite of the fact that many of the industrialization processes in emerging Asia suffered, in its time, from similar problems to those experienced by Latin American industrialization, if not worse.

*Keywords:* Deindustrialization; premature deindustrialization; Dutch disease; Latin America; neoliberal reforms; ideology; rol of manufacturing in economic growth.

## RESUMEN

La frustración en América Latina con las reformas económicas neoliberales ha reabierto una serie de debates, en especial sobre desigualdad (Palma, 2019a) y productividad (Palma, 2019c)—en 2018, la productividad promedio de la región fue sólo 8% superior a la de 1980, esto equivale a un crecimiento promedio anual de apenas 0.2%—. Durante el ciclo anterior, de 1950 a 1980, en cambio, ésta se duplicó y más, con una tasa de crecimiento de 2.8% anual. Uno de estos debates es sobre el problema de la desindustrialización —en especial, si es “prematura” o con un componente de “síndrome holandés”—. Este trabajo analiza el rol de la manufactura en el crecimiento y la dinámica que ha seguido la desindustrialización tanto en países de ingresos altos como medios. Concluye que el éxito del Asia emergente radica, fundamentalmente, en su pragmatismo ideológico, el cual lo llevó en la década de los ochenta y principios de los noventa a usar las reformas como un mecanismo para fortalecer y acelerar sus ambiciosos procesos de industrialización —y no para llevar a cabo una “destrucción no creativa” de su manufactura, como sucedió en casi toda América Latina—. Esto a pesar de que muchos de los procesos de industrialización en el Asia emergente padecían en su momento de problemas similares (si no peores) a los de la industrialización latinoamericana.

*Palabras clave:* desindustrialización; desindustrialización prematura; síndrome holandés; América Latina; reformas neoliberales; ideología; rol de la manufactura en el crecimiento económico.

## INTRODUCCIÓN

Uno de los “hechos estilizados” más notables de la economía mundial desde la posguerra ha sido el rápido declive del empleo en el sector manufacturero como porcentaje del empleo total en un número creciente de países. Esto se observó primero en los Estados Unidos a finales de la década de los sesenta, luego en algunos países de Europa, más tarde en Japón, posteriormente en varios países asiáticos de ingreso medio alto y, finalmente, en muchos países de ingreso medio, incluida la mayor parte de América Latina. Pese a que se sabe que durante el proceso de desarrollo económico de largo plazo la estructura del empleo experimenta transformaciones significativas, la escala y la velocidad de los cambios que se produjeron en este periodo en el empleo manufacturero constituyen un fenómeno sin precedentes.

Durante el proceso de desarrollo económico, la estructura del empleo comienza a cambiar cuando empieza a subir la productividad agrícola —en el caso de Gran Bretaña, por ejemplo, este proceso empezó con su famosa “revolución agraria” (siglos XVI y XVII)—. A consecuencia de ello se reducen los requerimientos de mano de obra agrícola y aumenta la demanda de insumos agropecuarios y de bienes de consumo por parte de quienes se benefician del incremento en la productividad y en los mayores ingresos agropecuarios. Como resultado de esto, el sector agropecuario empieza a liberar mano de obra y otros sectores de la economía la absorben. Así, se da un impulso muy importante al proceso de la división del trabajo —el cual, como nos recuerda Adam Smith (1776), es el impulso fundamental para el crecimiento generalizado de la productividad—. En esta primera fase, tanto la demanda de productos manufactureros proveniente de la agricultura como la mano de obra que libera (y se incorpora al sector manufacturero) impulsan la fase de la “industrialización moderna”.<sup>1</sup> Esta fase se caracteriza por un incremento de la producción manufacturera en unidades productivas que tienen más (y mejor) equipo de capital y mayor número de trabajadores, es decir, unidades productivas que no sólo permiten subir la productividad del trabajo, sino que también *socializan* ese trabajo (con todas las implicaciones político ideológicas correspondientes). Mucho después, junto con una continua contracción del empleo agropecuario

<sup>1</sup> De acuerdo con algunos autores, el factor fundamental que impulsó la Revolución industrial en el siglo XVIII fue precisamente el crecimiento de la demanda de productos manufacturados provenientes del campo (véase, por ejemplo, Bairoch, 1973).

y una expansión del empleo en el sector de servicios, se observa una tendencia hacia la estabilización en la proporción del empleo manufacturero dentro del empleo total. Por último, en una nueva fase, que comienza a finales de la década de los sesenta, el empleo en el sector manufacturero comienza a disminuir (primero en términos relativos y luego, en algunos países, en términos absolutos); mientras tanto, los servicios (formales e informales) siguen siendo la principal fuente de absorción de mano de obra. Ésta suele conocerse como la fase de la “desindustrialización”.

La mayoría de los países industrializados alcanzaron este último estado en la década de los setenta, mientras que algunos países en desarrollo de ingreso medio alto (como las economías de rápida industrialización de Asia oriental) lo iniciaron en los años ochenta. Poco después (por una serie de razones que se analizará más adelante), algunos países de ingreso medio en América Latina (y Sudáfrica) comenzaron a desindustrializarse “tempranamente”, pues lo hicieron en un nivel de ingreso per cápita mucho menor al de otros países que se desindustrializaron antes.

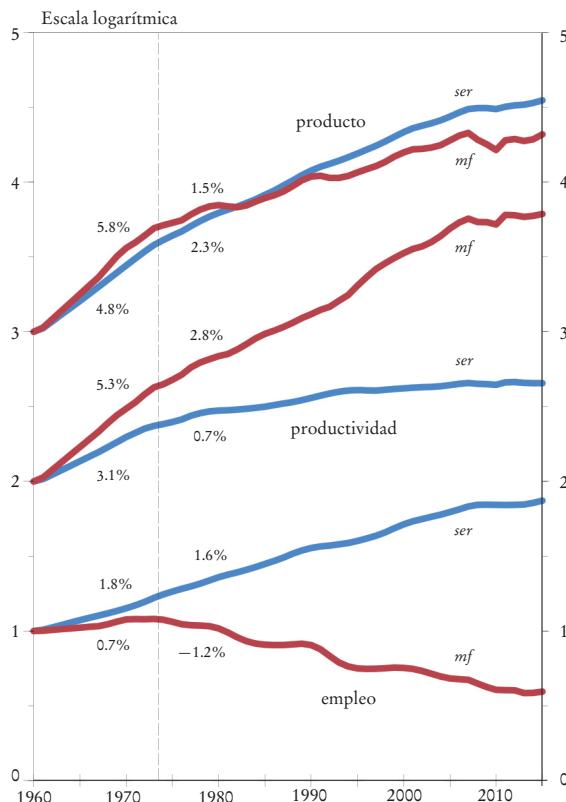
Entre los países industrializados, Europa occidental constituyó el grupo de países en el que la escala y la velocidad del cambio desde 1973 fueron más notables.<sup>2</sup> En esta región, entre 1973 y 2007 (desde la primera subida del precio del petróleo hasta el estallido de la crisis financiera global actual) el empleo en el sector manufacturero se redujo entre un quinto y tres cuartos (según el país); en total, esto sumó 20 millones de trabajadores. Para colocar esto en perspectiva, hay que recordar que en 2007 el desempleo total en esta región era de 14 millones de personas.<sup>3</sup> Véase gráfica 1 para la Unión Europea.

En la gráfica 1 puede verse cómo, entre 1960 y 1973, en la Unión Europea tanto el producto como la productividad del sector manufacturero crecían a ritmos elevados (con promedios anuales de 5.8 y 5.3%, respectivamente). Si bien ambos promedios cayeron drásticamente en el periodo posterior a 1973, la caída en el crecimiento de la producción (de 5.8% p. a. a 1.5%) fue más rápida que en la productividad (de 5.3% p. a. a 2.8%). Así, al menos en términos aritméticos, el origen de la rápida caída del empleo manufacturero en la Unión Europea puede ser explicado en forma relativamente fácil:

<sup>2</sup> En los países industrializados, el primer *shock* petrolero (1973, que siguió a la guerra de Yom Kippur) marca un quiebre permanente en sus tasas de crecimiento, pues coincidió con un proceso de desaceleración del crecimiento de la productividad, a raíz del agotamiento progresivo de la cuarta revolución industrial —la de la “producción masiva para el consumo masivo”—; véase, en especial, Pérez (2004).

<sup>3</sup> Según el banco de datos de la Organización Internacional del Trabajo (oit, 2018), entre 1973 y la crisis financiera de 2007 y 2008 el empleo manufacturero cayó en la Unión Europea 44 por ciento.

GRÁFICA 1. Unión Europea: manufacturas y servicios,  
1960-2015<sup>a</sup>



<sup>a</sup> *mf* es el sector manufacturero y *ser* es el sector de servicios. Los números en la gráfica son tasas reales de crecimiento promedio anual del sector respectivo durante el periodo correspondiente (1960-1973 y 1973-2015). Promedios móviles de tres años. Escala logarítmica.

FUENTE: Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2019); Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI, 2018); Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2018). Incluye 15 países de Europa occidental.

como el crecimiento del empleo es igual al crecimiento del producto menos el cambio en la productividad (cuando ésta es medida simplemente como valor agregado por trabajador), el resultado de la asimetría mencionada (una caída más rápida en el crecimiento del producto que en el de la productividad) no puede ser otro que una caída en el empleo.

Desde esta perspectiva, lo que ocurrió en la Unión Europea desde 1973 debería considerarse principalmente como un caso de desindustrialización,

producto de la rápida desaceleración del crecimiento de la producción —de la desaceleración de la tasa de crecimiento del sector manufacturero en tres cuartos—, más que como un caso de desindustrialización por aumento de la productividad (de hecho, ésta también cayó a la mitad, pero esta caída equivale a la mitad de la del producto).<sup>4</sup>

En la gráfica 1 se observa, asimismo, que en el sector de servicios tuvo lugar el fenómeno inverso: si bien la tasa de crecimiento, tanto del producto como de la productividad, también comenzó a disminuir en este sector desde principios de los años setenta (de 4.8 a 2.3% y de 3.1 a 0.7%, respectivamente), en este caso el crecimiento de la tasa de productividad cayó más de tres cuartos, mientras que la del producto lo hizo sólo en algo más que la mitad. Esta asimetría, inversa a la manufactura, se tradujo en que, posterior a 1973, el empleo en este sector pudo continuar creciendo casi al mismo ritmo anterior (1.8 y 1.6%), a pesar de que la tasa de crecimiento del sector cayó en algo más que la mitad. Esto es, desde principios de los años setenta, el contraste entre ambos sectores —manufactura y servicios— en su capacidad para absorber mano de obra fue absoluto.

A su vez, como se transfería mano de obra desde un sector de alta productividad (la manufactura) —de alto potencial de crecimiento de la productividad en el largo plazo— a uno de bajo nivel y bajo potencial de crecimiento de la productividad (los servicios), se generaba una dinámica perversa respecto del crecimiento (y el potencial de crecimiento) del PIB.

Como resultado de estos dos procesos, la Unión Europea necesitó tres décadas y media (1973-2007, el año anterior al estallido de la crisis financiera global) para duplicar su producción manufacturera, mientras que antes lo hacía en un tercio de ese tiempo (cada 12 años). Al mismo tiempo, para aumentar la producción de servicios a una tasa anual de 2.8% (ritmo mucho menor que en el periodo anterior), la Unión Europea debió incrementar el empleo en este sector en dos tercios.

En la literatura inicial sobre el tema se formularon diversas hipótesis para explicar esta enorme caída del empleo en el sector manufacturero. Las cuatro hipótesis más influyentes en la década de los ochenta son las siguientes:

<sup>4</sup> Una gran incógnita es por qué la propagación del nuevo paradigma tecnológico (el de la microelectrónica y la tecnología de la información) no ha tenido hasta ahora mayor impacto en el crecimiento de la productividad manufacturera; véase Pérez (2004).

1. La caída es simplemente una ilusión estadística, generada principalmente por la reasignación de mano de obra del sector manufacturero al de servicios, tras el rápido incremento del número de actividades en que las empresas manufactureras subcontratan a productores de servicios especializados (como en las áreas de transporte, limpieza, diseño, seguridad, alimentación, contratación y procesamiento de datos).
2. Obedece a una aparente reducción de la elasticidad en el ingreso de la demanda por manufacturas.
3. Es consecuencia de un (supuesto) rápido crecimiento de la productividad en el sector manufacturero (al menos en algunos de sus subsectores), provocado por la propagación de un nuevo paradigma tecnológico (microelectrónica, informática y telecomunicaciones); éste habría sido un caso en el que una nueva tecnología tiende a generar crecimiento sin empleo (*jobless growth*).
4. Finalmente, la caída responde a una nueva división internacional del trabajo (incluyendo *outsourcing*) que es perjudicial para el empleo en el sector manufacturero en los países industrializados y en especial para la mano de obra con bajo nivel de calificación.

Como queda evidente con los números anteriores, la tercera hipótesis no tiene hasta ahora ninguna base empírica, y hay muy pocas pruebas que apoyen la segunda.<sup>5</sup> Retornaremos al análisis de la primera y la cuarta más adelante.

El propósito principal de este trabajo es estudiar la trayectoria del empleo manufacturero en el periodo de la posguerra, en particular, su trayectoria de “U invertida” respecto del nivel del ingreso per cápita, la cual indica que, en el proceso de desarrollo económico de la posguerra, a medida que el ingreso per cápita aumenta, el porcentaje de empleo en el sector manufacturero primero aumenta, luego se estabiliza y finalmente baja. Para tal efecto, se utiliza una muestra de 103 países para el periodo de 1970 a 2010 (los mismos en todo el periodo); para 1960, sin embargo, sólo se dispone de información para 81 de esos países.<sup>6</sup> La fuente de los datos es el banco de datos de la Organización

<sup>5</sup> Para un análisis detallado, una discusión crítica y referencias bibliográficas acerca de estas hipótesis, véase Rowthorn y Ramaswamy (1999).

<sup>6</sup> Lamentablemente, hay muy pocos países para los que se dispone de información confiable sobre el empleo manufacturero en 1950 para formular una regresión comparable.

Internacional del trabajo (OIT, 2018) y de la ONUDI (2018) para el empleo en el sector manufacturero, y las Pen World Tables (2017) para el ingreso per cápita.<sup>7</sup>

## I. LAS CUATRO FUENTES DE DESINDUSTRIALIZACIÓN EN EL PERÍODO DE LA POSGUERRA

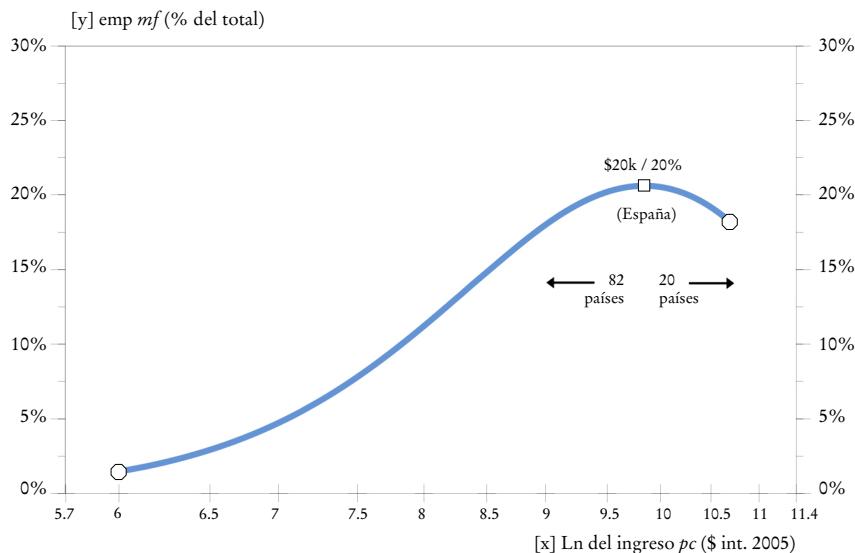
### 1. Primera: la relación de “U invertida” entre la proporción del empleo en el sector manufacturero y el ingreso per cápita

El punto de partida de esta visión acerca de la desindustrialización es la U invertida, planteada originalmente por Rowthorn (1994). Este autor, luego de analizar y criticar en detalle las cuatro hipótesis mencionadas que intentan explicar la enorme caída del empleo en el sector manufacturero de los países industrializados (sobre todo la segunda y la tercera), definió la desindustrialización como la declinación del empleo en el sector manufacturero que ocurre cuando los países alcanzan un cierto nivel de ingreso per cápita. En su regresión de corte transversal para 1990 (a partir de una muestra de 70 países), Rowthorn encontró que el punto de inflexión se encuentra en un nivel de aproximadamente 12 000 dólares per cápita (por paridad del poder adquisitivo [PPA] de 1991). En la gráfica 2 replicamos esta regresión con los países de nuestra muestra (103) y en dólares PPA de 2005; en este caso el punto de inflexión ocurre alrededor de 20 000 dólares per cápita y a un nivel del empleo manufacturero de 20% del total (en la muestra, el país más cercano a ese punto “20/20” es España; véase gráfica 2).

Aunque el análisis de nuestra muestra confirma la hipótesis de Rowthorn, existen varias razones para pensar que el proceso de desindustrialización es un fenómeno bastante más complejo que la simple U invertida de Rowthorn. En particular, en este estudio se verá que, además del proceso ya identificado por Rowthorn —denominado aquí como “la primera fuente de desindustrialización”—, intervienen, además, otros tres factores. Así, la desindustrialización no es simplemente el resultado de un único proceso (la existencia de una relación estable de U invertida entre el empleo en el sector manufacturero y el ingreso per cápita), sino la consecuencia de la interacción de cuatro fenómenos distintos.

<sup>7</sup> Adicionalmente, la División de Estadística de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) proporcionó datos sobre el empleo en el sector manufacturero en América Latina en los años sesenta.

GRÁFICA 2. *Regresión de Rowthorn: empleo en manufacturas e ingreso per cápita, 1990<sup>a</sup>*



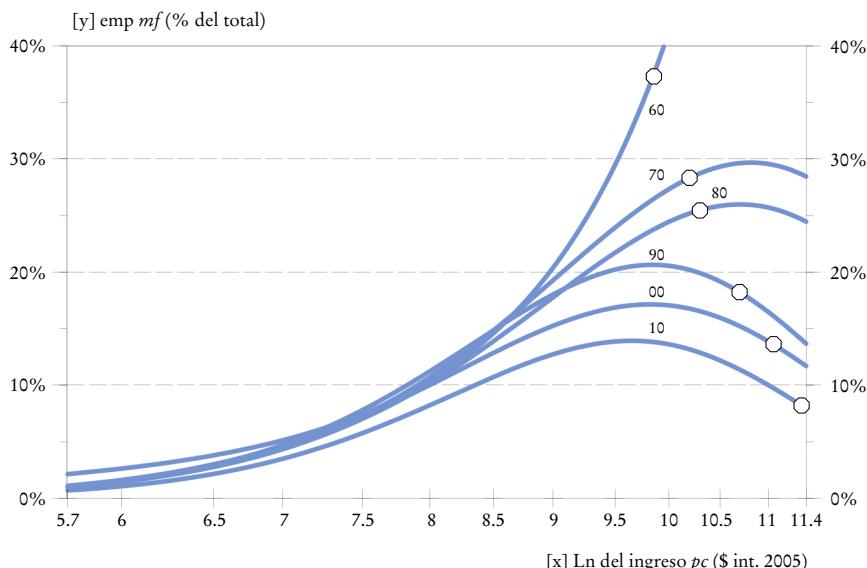
<sup>a</sup>[y] es el eje vertical, *emp mf* significa empleo manufacturero, [x] es el eje horizontal, *Ln del ingreso pc* (\$ int. 2005) es el logaritmo natural del ingreso per cápita en dólares internacionales de 2005, y *k* significa mil. Estas abreviaturas también se usarán en las gráficas siguientes. El rango de la regresión va de Mozambique a Suiza —países de más bajo y alto nivel de ingreso per cápita en la muestra para este año—; a su vez, el rango total de la gráfica (como el de todas las siguientes) está determinado por el ingreso per cápita de Burundi y Luxemburgo —los países de menor y mayor ingreso per habitante en 2010—. En relación con el punto de inflexión “20/20” (España), en la muestra hay 82 países hacia la izquierda (con un menor ingreso per cápita) y 20 hacia la derecha.

FUENTE: OIT (2018) para el empleo en el sector manufacturero (complementada con ONUDI [2018] y Groningen Growth and Development Centre [GGDC, 2018]), y las Penn World Tables (2017) para el ingreso per cápita. Salvo indicación contraria, éstas son las fuentes para todas las gráficas de este trabajo.

## 2. Segunda: una relación decreciente en el tiempo entre el ingreso per cápita y la proporción del empleo en el sector manufacturero

La gráfica 3 muestra cómo ha ido cambiando en el tiempo la relación entre el ingreso per cápita y la proporción del empleo en el sector manufacturero —teniendo en cuenta las necesarias e importantes salvedades respecto del uso de este tipo de regresión de corte transversal, en especial para efectos de predicción—. Como es sabido, hay varios problemas econométricos con una curva estimada de una sola muestra de este tipo, en particular, debido

GRÁFICA 3. *Segunda fuente de desindustrialización:  
una relación decreciente en el tiempo<sup>a</sup>*



<sup>a</sup> 60: regresión de corte transversal para 1960, mediante una muestra de 81 países; 70, 80, 90, 00 y 10: regresiones de corte transversal para las fechas correspondientes (1970, 1980, 1990, 2000 y 2010), mediante una muestra de 103 países (los mismos en las cinco regresiones). Esta notación se aplica a todas las gráficas siguientes. Los círculos blancos en cada regresión indican la media condicional (o esperanza condicional) del empleo manufacturero para el país de mayor ingreso per cápita para cada período.

En las seis regresiones todos los parámetros son significativos a 1% de confianza, y los  $R^2$  se ubican entre 61 y 76% (se pueden pedir al autor los estimadores puntuales y los estadísticos de prueba correspondientes; éstos no se incluyen aquí por cuestiones de espacio). En este trabajo todos los test estadísticos  $t$  se construyeron usando errores estándar del tipo “heterocedasticidad-consistente-White”.

a los requisitos que se deben cumplir para satisfacer las “condiciones de homogeneidad”.<sup>8</sup> Por lo tanto, estas regresiones (y las siguientes) sólo tienen como objetivo ser una descripción de corte transversal de las diferencias en los niveles de empleo manufacturero entre países, cuando éstas son categorizadas por el ingreso per cápita.

El primer fenómeno que podemos señalar es que, según nuestra muestra, la relación de la U invertida de Rowthorn existe sólo desde 1990; anteriormente, la relación entre estas dos variables era positiva en todo el rango de la muestra —hasta el país de más alto nivel de ingreso per cápita—.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, Ul Haque, Pesaran y Sharma (2000).

<sup>9</sup> Sin embargo, como es evidente en la gráfica, en las regresiones de 1970 y 1980 la segunda derivada

El segundo fenómeno se refiere a que la relación de U invertida entre estas dos variables no ha sido estable en el tiempo, sino que sigue una continua tendencia descendente en los países de ingreso alto y los de medio alto. Desde la perspectiva de este trabajo, este continuo descenso de la relación entre el empleo manufacturero y el ingreso per cápita genera lo que aquí llamamos una segunda fuente de desindustrialización. En esencia, en los países de ingreso alto, medio alto y medio, si hubiesen éstos alcanzado, o no, el punto de inflexión de la regresión, se puede observar un nivel decreciente de empleo manufacturero asociado con cada nivel de ingreso per cápita. Este fenómeno es de una magnitud tal que, para el país de mayor ingreso per cápita de la muestra en cada periodo, la media condicional (o esperanza condicional) del empleo manufacturero cae de 38% del total en 1960, a 28% en 1970, a 25% en 1980, a 18% en 1990, a 14% en 2000 y a sólo 8% en 2010.

Si bien las razones de esta continua disminución, y en particular de la gran caída observada en los años ochenta en los países industrializados, aún requieren más investigación, la evidencia disponible indica que son el resultado de una combinación de factores, incluidas, al menos en parte, dos de las hipótesis mencionadas anteriormente: la de la ilusión estadística (subcontratación de servicios por empresas manufactureras) y la globalización (que, entre otras cosas, incentiva a empresas transnacionales multiproducto a una mayor fragmentación de la cadena productiva y a una creciente reasignación hacia los países en desarrollo del proceso final de ensamblaje, altamente intensivo en mano de obra). Otros factores fundamentales son el nuevo escenario político y económico que se inicia a principios de los años ochenta —especialmente, la marcada desaceleración del crecimiento económico en los países de ingreso alto, las masivas transformaciones institucionales y financieras que han caracterizado a la economía mundial desde entonces—, en especial la “financiarización”<sup>10</sup> y el surgimiento de grandes economías en desarrollo (como China y la India).

Aunque el análisis detallado del rol que cada uno de estos factores ha desempeñado en la desindustrialización está fuera del alcance de este

comienza a ser negativa antes de llegar al país de más ingreso per cápita. En 1960, el parámetro de la variable “logaritmo del ingreso per cápita al cuadrado” no es significativo ni a 10%, cuando éste entra a la regresión como segunda variable explicativa; como variable única es significativa a 1%, pero pierde toda su significancia cuando la regresión también incluye el “logaritmo del ingreso per cápita”.

<sup>10</sup> “Financiarización”, *inter alia*, incluye tanto el aumento en el tamaño y en el poder (y la inmunidad ante el fraude) del sector financiero en relación con el sector no financiero, como la diversificación hacia actividades financieras en las corporaciones no financieras.

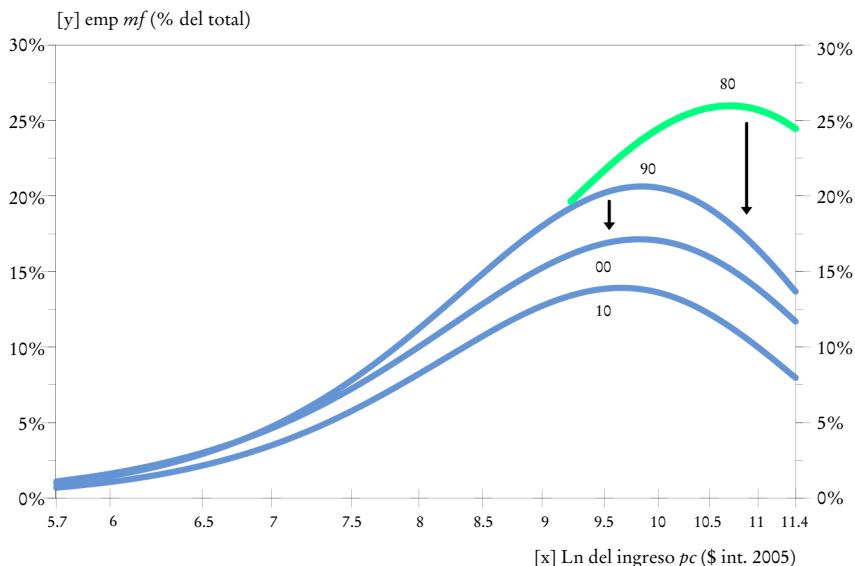
trabajo, es importante destacar al menos que la literatura actual no presta suficiente atención al fenómeno del efecto devastador que tuvo el cambio de paradigma ideológico en el empleo manufacturero —desde el keynesianismo de la posguerra hasta las políticas deflacionarias a las que llevó la vertiente monetarista radical (o, como prefiero llamarlo, “macho monetarismo”), tan de moda en los años ochenta y en Brasil en los noventa—. Como se infiere de la gráfica 3, el efecto combinado de estos factores en el empleo manufacturero fue demoledor, sobre todo el de la estagflación que se produjo a raíz de la abrupta respuesta monetarista deflacionaria frente a la segunda crisis del petróleo.

Las políticas monetaristas deflacionarias pasaron a ser hegemónicas, luego de que la administración de Jimmy Carter fracasara en su intento de estimular la demanda efectiva en los Estados Unidos entre 1977 y 1978; como resultado de este fallido intento, el déficit comercial estadounidense alcanzó el equivalente de un cuarto de sus exportaciones, precisamente cuando el resto de los países industrializados ya no estaba dispuesto a absorber la sobreoferta de dólares. La debilidad resultante del dólar, junto con una inflación creciente, conformó el escenario propicio para el inicio de la era monetarista radical de la Reserva Federal, tras el nombramiento de Paul Volker y su decisión de triplicar las tasas de interés entre 1979 y 1981. A su vez, la elección de Margaret Thatcher en 1979 y de Ronald Reagan en 1980, junto con la caída del Muro de Berlín, consolidaron esta nueva era, respecto tanto de su orientación neoliberal en política como de su orientación deflacionaria en la macroeconomía. Alrededor de la misma época, las políticas de los Chicago Boys en Chile, gobernado *de facto* entonces por Pinochet, marcaban el inicio de la aplicación (no muy democrática) de esta ideología y políticas económicas en el tercer mundo —incluido su alto nivel de corrupción, en especial durante el periodo de las privatizaciones, como la “piñata” de recursos naturales y empresas públicas entre los cortesanos del régimen—.<sup>11</sup>

En la Unión Europea, las tasas de crecimiento sufrieron un colapso inmediato: en el Reino Unido, por ejemplo, al comienzo del gobierno de Thatcher el producto se redujo no menos de 17% en sólo seis trimestres; en Alemania, el crecimiento del producto cayó de 4.2% (1979) a -0.6% (1982); en Francia, de 3.2% (1979) a 0.8% (1983), y en Italia de 6% (1979) a 0.3% (1983). Esta abrupta desaceleración no sólo afectó el empleo manufacturero,

<sup>11</sup> Sobre este tema, véase en especial Mönckeberg (2001); véanse también Wolf (2007), Winter (2007) y Palma (2013).

**GRÁFICA 4.** *El carácter cambiante de la desindustrialización en las décadas de los ochenta y noventa<sup>a</sup>*

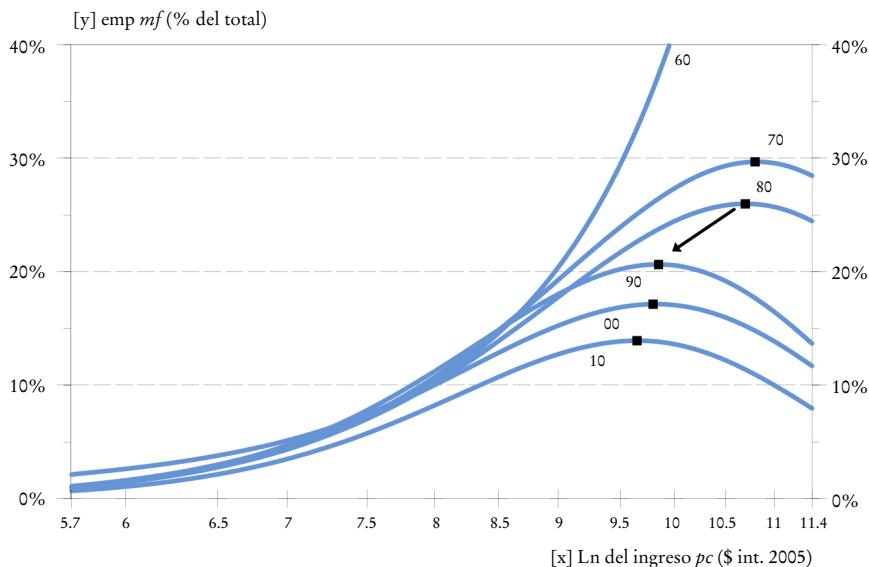


<sup>a</sup> Por claridad de la gráfica, la regresión de 1980 se muestra sólo desde el punto en que sobrepasa la de 1990.

sino el empleo en general: en el Reino Unido el desempleo aumentó de 5% de la fuerza laboral (1979) a 12.4% (1982); en Alemania de 3.2% (1979) a 8% (1983), y en Francia de 5.9% (1979) a 10.2% (1985).

Los efectos en el sector manufacturero fueron particularmente nocivos. En el Reino Unido, por ejemplo, la inversión neta en manufacturas se tornó altamente negativa en 1981 y 1982. Como decíamos anteriormente, la combinación de varios factores —como reducciones masivas del consumo privado (que pasó de crecer a una tasa anual de 8.5% en el segundo trimestre de 1979 a -3.7% en el mismo trimestre del año siguiente), las absurdas (y contraproducentes) altas tasas de interés, los bajos niveles de inversión y una marcada apreciación de la libra esterlina— generó una caída de un millón de trabajadores del sector manufacturero (casi un quinto del total) en sólo los tres primeros años del gobierno de Thatcher, lo cual nunca se revertiría, pues en el resto de su gobierno el sector manufacturero perdió otro millón de trabajadores. De esta manera, es difícil dudar que el notable descenso en la relación entre el ingreso per cápita y el empleo manufacturero en los países industrializados

*GRÁFICA 5. Tercera fuente de desindustrialización:  
el descenso en el punto de inflexión*



durante los años ochenta (evidente en la gráfica 3) estuvo relacionado tanto con la política económica como con otros factores, como la necesidad de una reestructuración industrial para enfrentar la creciente competencia asiática, el rápido cambio tecnológico, meras cuestiones contables (la subcontratación de servicios), o la tendencia hacia la financiarización del sector productivo.

Finalmente, la gráfica 3 también indica un tercer fenómeno en el cambio de la relación en el tiempo entre estas dos variables; éste se muestra de forma más clara en la gráfica 4.

Mientras que la fuerte caída en la relación entre el empleo manufacturero y el ingreso per cápita en los años ochenta se concentra en los países de ingreso alto, la de los noventa se relaciona más fuertemente con los países de ingreso medio alto. Este importante fenómeno será analizado en detalle más adelante.

### *3. Tercera: el descenso desde 1980 del ingreso per cápita correspondiente con el punto de inflexión de la regresión de la U invertida*

La tercera fuente de desindustrialización se refiere a la considerable caída desde 1980 en el punto de inflexión de las regresiones que relacionan el

empleo manufacturero con el ingreso per cápita (el punto donde la relación entre las dos variables pasa de positiva a negativa). En efecto, como se observa en la gráfica 4, a partir de los inicios de la década de los ochenta se ha dado una importante reducción en el nivel del ingreso per cápita a partir de la cual comienza la tendencia descendente del empleo manufacturero: de 40 000 dólares en 1980 a 20 000 en 1990, 18 000 en 2000 y 15 000 en 2010 (cifras en dólares internacionales de 2005, véase gráfica 5).

Este rápido descenso del punto de inflexión de las regresiones desde 1980 es crucial para entender uno de los orígenes del proceso que conduce a la desindustrialización. Hasta esa fecha, ningún país había llegado a un nivel de ingreso per cápita superior al punto en el que las curvas comenzaban a caer. Por el contrario, en 1990 unos 20 países tenían un ingreso per cápita superior a ese punto crítico de la curva, mientras que ese número subiría a 29 en 2000 y a 32 en 2010 (todos los cálculos a partir de la misma muestra de 103 países).

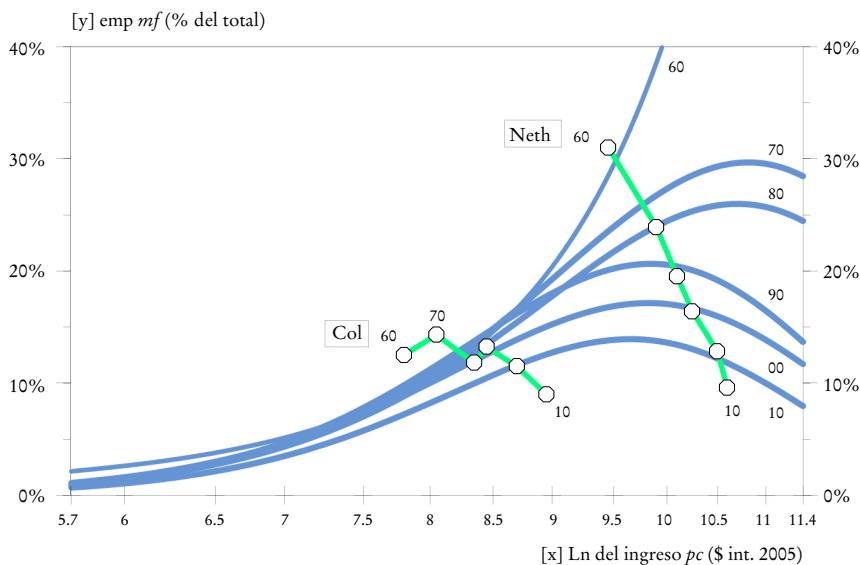
Sin embargo, como se sabe, la caída del empleo manufacturero en los países industrializados comenzó a fines de los años sesenta —es decir, antes de que cualquiera de ellos se acercara al punto de inflexión de la curva—. Esto indicaría que el impulso original de la desindustrialización no fue que algunos países de ingresos altos ya hubieran llegado al nivel en que la curva empieza a bajar, sino más bien a la impresionante caída en el tiempo de la relación de U invertida para estos países (como figura en la gráfica 3). Tan sólo a partir de la década de los ochenta el fenómeno de desindustrialización incluiría, como elemento adicional, la tendencia a la caída del punto de inflexión de la curva (lo que acelera el proceso).

Aunque partiendo desde una perspectiva diferente, Rowthorn y Wells (1987) argumentan que como el avance de la productividad hacia la frontera tecnológica es más rápido en el sector manufacturero, en los países emergentes la desindustrialización quizás empezaría en un nivel de ingreso per cápita menor que aquel con el que empezó en los países de industrialización temprana. Sin embargo, ni ellos —ni nadie— pudieron haber anticipado una caída en el punto de inflexión de la regresión de tal magnitud: de 40 000 dólares en 1980 a 15 000 en 2010 (en dólares estadunidenses internacionales de 2005).

#### 4. Cuarta: el "síndrome holandés"

Por último, además de las tres fuentes ya mencionadas, en varios países existe una cuarta fuente de desindustrialización: el llamado efecto de

GRÁFICA 6. Cuarta fuente de desindustrialización:  
¿casos de “sobrereacción” (overshooting)?<sup>a</sup>

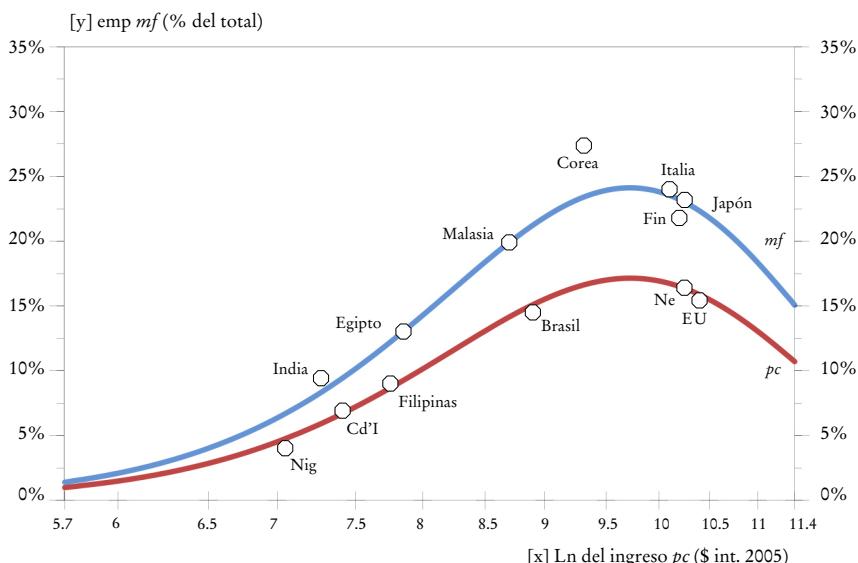


<sup>a</sup> Neth = Países Bajos y Col = Colombia.

“síndrome holandés”. Así, en algunos casos, como los Países Bajos, el Reino Unido y un grupo de países de América Latina, la caída del empleo manufacturero fue claramente superior a lo que hubiera podido anticiparse como producto de las tres fuentes de desindustrialización ya mencionadas (véase gráfica 6).

En el siguiente análisis se verá que, más que un simple caso de sobrereacción (*overshooting*), el síndrome holandés está asociado con un nivel *adicional* —y específico— de desindustrialización que caracteriza a algunos países que han experimentado un tipo determinado de transformación. Lo fundamental en este respecto es que la relación entre el empleo manufacturero y el ingreso per cápita también depende de la abundancia de recursos naturales en cada país. Así, ésta tiende a ser diferente en aquellos países que, por su escasez de recursos naturales, no tienen más opción que seguir una “agenda de industrialización” destinada a generar un superávit comercial en manufacturas (para poder financiar su inevitable déficit comercial en recursos naturales), frente a aquellos que, gracias a la generación de un superávit

GRÁFICA 7. Diferentes agendas industrializadoras  
en países pobres y ricos en materias primas, 1990<sup>a</sup>



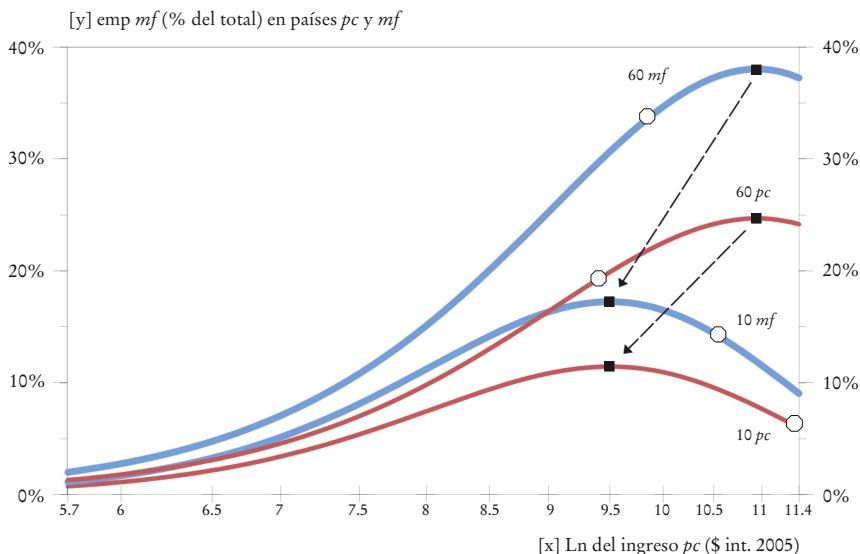
<sup>a</sup> *pc* significa regresión correspondiente a los países ricos en materias primas (o en servicios, como turismo y finanzas), *mf* es la regresión correspondiente a aquellos países que —por su escasez de productos primarios— necesitan un superávit en manufacturas (para poder pagar su inevitable déficit en *commodities*). También incluye países (como Malasia) que, a pesar de ser ricos en materias primas, siguen una agenda industrializadora *mf* (véanse sección IV.2 y gráfica 4). La diferencia entre ambos tipos de regresiones es un intercepto *dummy*. Fin = Finlandia, Nig = Nigeria, Cd'I = Costa de Marfil (Côte d'Ivoire), EU = Estados Unidos y Ne = Países Bajos.

En las seis regresiones todos los parámetros son significativos a 1% (o menos), excepto el del ingreso per cápita al cuadrado en la regresión del sesentón, el cual ahora (con la *dummy*) es significativo a 5% (recordemos que sin la variable *dummy*, no era significativo ni a 10%); los *R*<sup>2</sup> se ubican entre 69 y 82 por ciento.

en recursos naturales, pueden financiar un déficit manufacturero. Precisamente en esta diferencia reside el origen del síndrome holandés. Como se verá más adelante, lo que aquí se denomina “efecto producto primario” es, sin embargo, un concepto más general, que se aplica igualmente a países que generan superávits comerciales significativos en servicios, especialmente turismo y finanzas.

En este trabajo, los dos grupos de países (los que necesitan generar un superávit en manufacturas y los ricos en productos primarios o especializados en servicios) se diferencian mediante la inclusión de un intercepto *dummy* en las regresiones. Los países se clasifican de acuerdo con su posición al final del periodo —una vez clasificados, se mantienen en el mismo

GRÁFICA 8. Desindustrialización en países pobres y ricos en materias primas, 1960-2010<sup>a</sup>



<sup>a</sup> 60 mf y 10 mf equivalen a las regresiones correspondientes al grupo “países pobres en materias primas” para 1960 y 2010, respectivamente; 60 pc y 10 pc son las regresiones correspondientes al grupo “países ricos en recursos naturales” (o abundantes en servicios o finanzas de exportación) para 1960 y 2010, respectivamente. Los cuadrados negros indican el punto de inflexión de cada regresión. Los círculos blancos indican la media condicional del país de mayor ingreso per cápita de cada grupo en cada período.

grupo en todas las regresiones, con el fin de evitar argumentos circulares—. El intercepto *dummy* revela que la relación entre el empleo manufacturero y el ingreso per cápita en los dos grupos de países está situada en niveles diferentes en cada una de las regresiones (correspondientes a los seis períodos analizados); esta variable *dummy* es estadísticamente significativa, a un nivel de confianza de 1%, en las regresiones para todos los períodos. En la gráfica 7 se ilustra este punto para 1990.

Como es obvio, el grado de industrialización de los dos grupos de países está relacionado con sus respectivas dotaciones de recursos naturales (como veremos más adelante, en algunos casos también con políticas de crecimiento y agendas industrializadoras). Estas dotaciones se reflejan en los patrones de inserción internacional de los países y en sus respectivas estructuras económicas y de empleo. Lo importante de recalcar aquí, como se verá

más adelante, es que si bien el efecto “producto primario” (o exportador de servicios) es una condición necesaria para desarrollar el síndrome holandés, no es, en ningún caso, una condición suficiente.

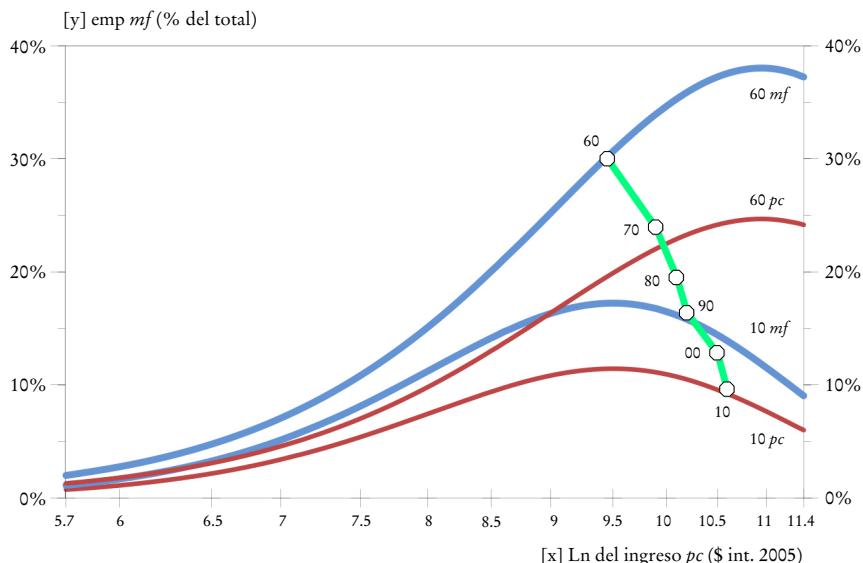
La gráfica 8 ilustra la notable similitud en el nivel de desindustrialización de ambos grupos de países (especialmente en la caída de los puntos de inflexión de las curvas); es decir, ambas categorías de países muestran un declive similar (en términos relativos) en la relación entre el empleo manufacturero y el ingreso per cápita durante este periodo de 50 años.

Es importante destacar un aspecto particular de estas relaciones: si bien el grupo de países incluido en la categoría “producto primario o de servicio de exportación” (*pc*)<sup>12</sup> tiende a alcanzar un menor nivel relativo de industrialización en cada nivel de ingreso per cápita (y en cada momento del tiempo), esto no implica un mayor nivel relativo de desindustrialización a través del tiempo. Si se toma el punto más alto de las curvas para cada grupo de países, se advierte que en estas cinco décadas ambas categorías perdieron aproximadamente la mitad del empleo manufacturero —en los países *pc* el punto de inflexión pasó de 25 a 12%, mientras que en los *mf* fue de 38 a 17%, respectivamente—. Esta simetría estadística se replica respecto del cambio en el empleo manufacturero en el país de mayor ingreso per cápita en cada periodo de la muestra; en éste, en el total del periodo, la media condicional cayó de 34 a 14% en los *mf* y de 19 a 6% en los *pc*, respectivamente.

Tras esta introducción acerca de las diferencias entre estos dos tipos de países, ahora es posible explicar mi nuevo concepto de síndrome holandés. Desde el punto de vista de la metodología desarrollada en este trabajo y a la luz de nuestro análisis, este síndrome adquiere una connotación claramente diferente de la que hasta ahora se ha vinculado con ella, lo cual nos permite desarrollar una manera nueva, y ciertamente más específica, de abordarla. Existe un grupo de países, tanto industrializados como de ingreso medio, que exhibe un grado adicional de desindustrialización, que va más allá del que tiene el resto de la muestra. Es decir, países que presentan un grado de desindustrialización adicional (que se suma) al de las tres fuentes de desindustrialización ya analizadas: 1) la U invertida (gráfica 2); 2) la relación decreciente en el tiempo entre el empleo manufacturero y el ingreso per cápita (gráfica 3), y 3) el descenso en el punto de inflexión de las regresiones (gráfica 5).

<sup>12</sup> De ahora en adelante, los países exportadores de productos básicos y de servicios se denominarán simplemente el grupo *pc*.

GRÁFICA 9. Holanda, deconstruyendo el síndrome holandés,  
1960-2010<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Para la claridad de la gráfica, sólo se muestran las regresiones correspondientes a 1960 y 2010 (el punto de partida y de llegada en este periodo). Los círculos blancos indican la posición de Holanda en cada periodo.

Este fenómeno de síndrome holandés (o desindustrialización adicional) se asocia ya sea con un repentino auge de las exportaciones de recursos naturales o de servicios (por ejemplo, una rápida subida del precio de la lana, el petróleo o el cobre);<sup>13</sup> un descubrimiento de recursos naturales en países que anteriormente no habían desarrollado estos sectores, como en el Reino Unido o el Cono Sur de América Latina y Brasil, o con un cambio súbito en la política económica. Los Países Bajos son un caso típico del segundo fenómeno (descubrimiento de recursos naturales) y, por esa razón, lleva su nombre (véase gráfica 9).<sup>14</sup>

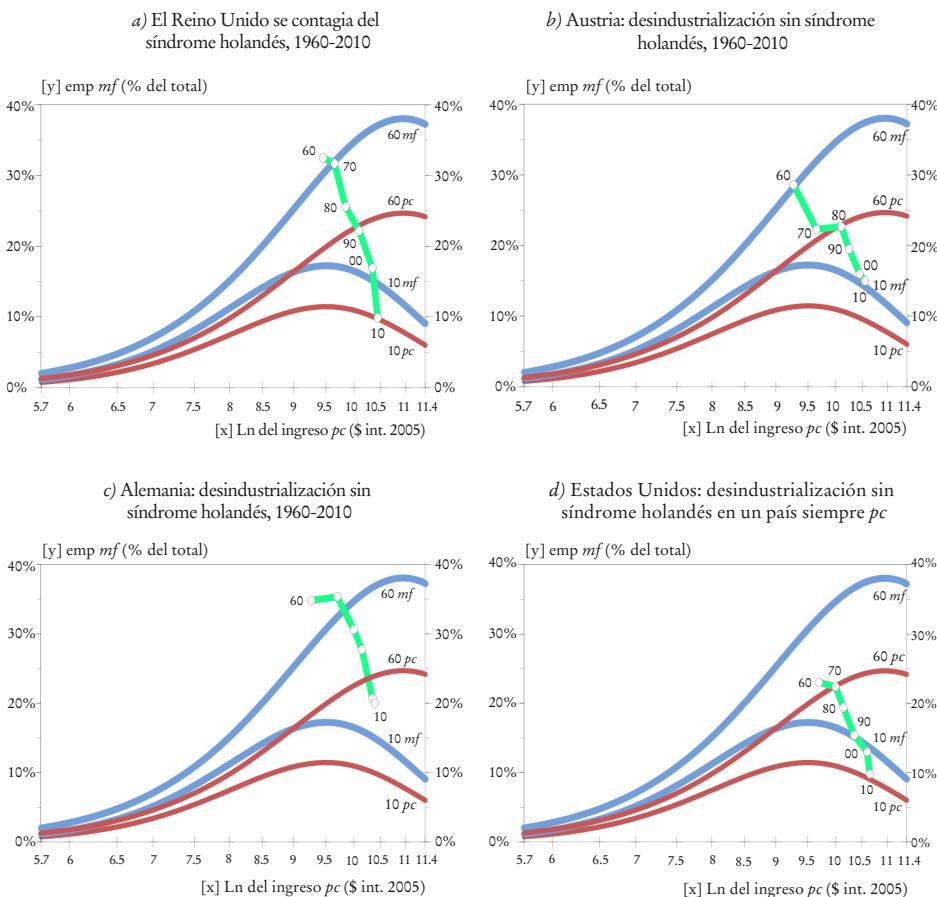
<sup>13</sup> Los primeros análisis de este fenómeno se realizaron en Australia a raíz del incremento del precio de la lana durante la guerra de Corea, véase, por ejemplo, Gregory (1976). Cabe hacer notar que, de no esterilizarse, un fuerte incremento de flujos de capital puede tener el mismo efecto de síndrome holandés que una subida en el precio de un producto primario de exportación.

<sup>14</sup> Al respecto, difiero de mi amigo, el economista holandés Wilhem Buiter, que insiste en que el síndrome holandés es sólo “una calumnia” a la economía holandesa. La literatura sobre los macromeca-

Desde nuestra perspectiva, el síndrome holandés es un proceso en el que, luego del descubrimiento de un recurso natural (gas natural en el caso de los Países Bajos), un país se mueve de un grupo de referencia a otro; en este caso, del grupo de países que apunta a generar un superávit comercial en el sector manufacturero (regresiones tipo *mf*) hacia el grupo que está en condiciones de generar un superávit comercial en productos básicos (regresiones de tipo *pc*). Como se observa en la gráfica 9 para el caso paradigmático de los Países Bajos, el país que experimenta este síndrome sigue dos caminos (que se suman) hacia la desindustrialización: el primero, como producto de los tres procesos de desindustrialización analizados antes, hubiese llevado a Holanda por el camino de desindustrialización común a los países de su grupo original (de 60 *mf* a 10 *mf*); el segundo, la desindustrialización adicional, que se suma a la que tendría por este camino común a los *mf*, es el resultado de que este país (al descubrir gas natural en la década de los sesenta) cambie de grupo de referencia —de *mf* a *pc*—. En este contexto, el síndrome holandés sólo debe ser entendido como este grado adicional de desindustrialización, asociado con este último movimiento; es decir, la diferencia en términos de empleo manufacturero entre 10 *mf* y 10 *pc* en el caso de los Países Bajos, la diferencia entre que el empleo manufacturero cayese de 30% en 1960 a 14% en 2010 (éste es el nivel esperado [o media condicional] del empleo manufacturero en la regresión *mf*, dado el nivel de ingreso per cápita de Holanda en 2010, en un escenario hipotético sin descubrimiento de gas natural), y haber caído de 30% en 1960 a 9.3% (esperanza condicional *pc* para Holanda en 2010), respectivamente —de hecho, en 2010 Holanda tenía 9.6% de empleo manufacturero (posición casi idéntica a su media condicional *pc*)—. Esto es, desde la perspectiva de nuestra definición del síndrome holandés, hay cinco puntos porcentuales extras de caída de empleo manufacturero, que se atribuyen al descubrimiento de gas natural; esta caída adicional es lo que aquí asociamos al escenario de síndrome holandés.

Al entenderlo así, se puede también analizar cómo el síndrome holandés afectó a otros países industrializados como el Reino Unido, donde hubo tanto importantes descubrimientos de recursos naturales (petróleo en el Mar del Norte) como un incremento del superávit comercial en la exportación de servicios financieros (véase gráfica 10a). De hecho, en este país la mejora de la balanza comercial de petróleo, ocurrida entre 1979 y 1984 (de

nismos generales que operan en el síndrome holandés es extensa; véanse, por ejemplo, Rowthorn y Wells (1987), Pieper (2000), Bresser Pereira (2010) y Ros (2013).

GRÁFICA 10<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Alemania incluye sólo Alemania Occidental.

un déficit de 2 200 millones de libras a un superávit de 6 600 millones), se vio reflejada con una caída correspondiente del superávit comercial en el sector manufacturero (de un superávit de 3 600 millones de libras a un déficit de 6 300 millones, respectivamente). No es una sorpresa entonces que la estructura económica y laboral del Reino Unido haya pasado de una categoría de países —y de una agenda de industrialización— a la otra, y que su empleo manufacturero tendiese a caer de 30.5% del total del empleo que tenía en 1960 a 9.9% (media condicional *pc* para este país en 2010), en lugar de 15.3% del total (esperanza condicional *mf* respectiva); de hecho, el empleo manufacturero cayó a 9.9% del total, *nivel idéntico* a su media condicional *pc*.

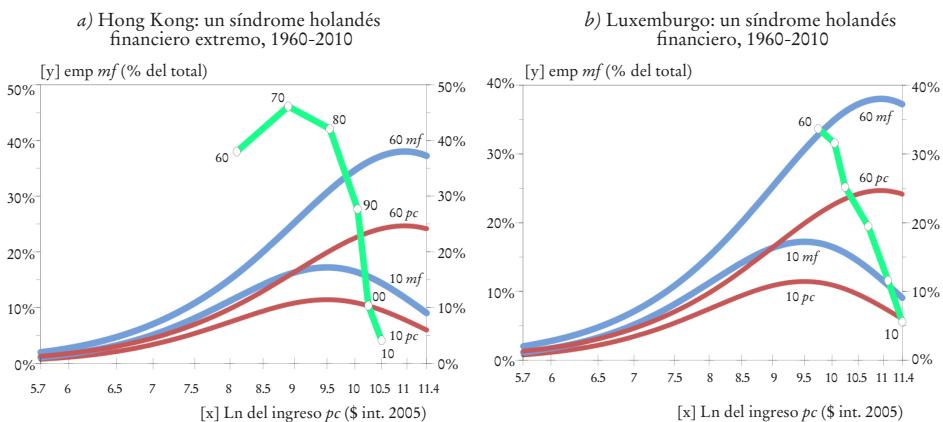
Una comparación entre el grado de desindustrialización de los Países Bajos y el del Reino Unido con el de países de la Unión Europea también ayuda a ilustrar la naturaleza particular del síndrome holandés. En la gráfica 10b se aprecia cómo la proporción del empleo en el sector manufacturero en Austria también baja fuertemente (13.4 puntos porcentuales), pero esto ocurre siguiendo las regresiones asociadas con países pobres en materias primas (de 60 *mf* a 10 *mf*); esto es lo que no ocurre en los Países Bajos o el Reino Unido, donde el empleo manufacturero sufre la ya mencionada caída adicional (de aproximadamente cinco puntos porcentuales).

En el caso de Alemania (gráfica 10c), como en el de Austria, hay desindustrialización, pero no síndrome holandés; pero a diferencia de Austria, Alemania comienza y termina este periodo de 50 años con un grado importante de sobreindustrialización, se ubica por encima de las respectivas regresiones (y su esperanza condicional, dado su ingreso per cápita). Una parte de la explicación se debe a que su industria de maquinaria pesada no sufrió mayor desindustrialización con su monetarismo deflacionario durante la década de los ochenta, ya que los mercados externos de estos productos se caracterizaban por una combinación de alta elasticidad-ingreso y baja elasticidad-precio de la demanda. Sin embargo, otros segmentos de su sector manufacturero, como el siderúrgico, se vieron sumamente afectados por esto al haber tenido que enfrentar un rápido cambio tecnológico y una fuerte competencia asiática, en un contexto de demanda deprimida en el mercado interno.<sup>15</sup>

Una comparación entre el Reino Unido, Europa continental y los Estados Unidos —país que ha sido un importante exportador de productos primarios durante todo este periodo de 50 años— ayudará a clarificar aún más el carácter específico del síndrome holandés (como se entiende en el presente trabajo). En la gráfica 10d se observa cómo los Estados Unidos comienzan y terminan este periodo asociado a las regresiones *pc*; la abundancia de recursos naturales y su excedente comercial en esta área le permiten tener una agenda de industrialización menos intensa que la de los países *mf*. Por lo tanto, si bien este país sufre de desindustrialización, no se puede decir que también lo hace del síndrome holandés. Algo muy similar se encuentra en otros países de alto nivel de ingresos que han sido importantes exportadores de productos primarios durante todo este periodo: Australia, Canadá y Nueva Zelanda.

<sup>15</sup> Véase, en particular, Solow (1997).

GRÁFICA 11



En consecuencia, aunque tanto los países de Europa continental como los Estados Unidos experimentaron una (y similar) gran caída de la proporción del empleo total correspondiente al sector manufacturero durante este periodo (por ejemplo, entre 1960 y 2010 el empleo manufacturero en Austria cayó 13.4 puntos porcentuales del total, mientras que en los Estados Unidos lo hizo 13.7 puntos), cada uno terminó el periodo de cinco décadas dentro del mismo grupo de referencia con el que empezó, a diferencia de los Países Bajos y el Reino Unido (los cuales presentaron pérdidas de empleo en el sector manufacturero de no menos de 20.4 y 22.6 puntos porcentuales).

Además, como ya se indicó, el fenómeno del síndrome holandés no se limitó a los países industrializados que descubrieron recursos naturales, sino que también se observó en países que durante estas cinco décadas desarrollaron importantes sectores de exportación de servicios —como los servicios financieros, por ejemplo, Suiza, Luxemburgo y Hong Kong, y el turismo, por ejemplo, Grecia, Chipre y Malta— (véase gráfica 11).

Los dos países que figuran en la gráfica 11 también comenzaron este periodo (como los Países Bajos y el Reino Unido) en la regresión 60 *mf*, o aun con un mayor nivel de industrialización, como Hong Kong (y también Malta, no incluido en la gráfica), pero ambos terminaron en la regresión 10 *pc* (o incluso por debajo de ésta, como Hong Kong) y no cerca de su respectiva regresión 10 *mf*. Su nuevo excedente comercial en finanzas (o turismo) les

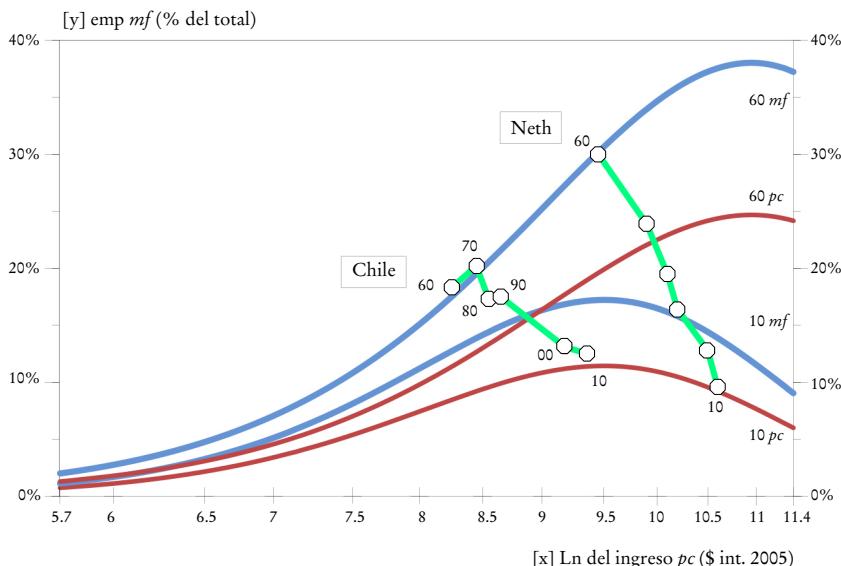
permitió un cambio radical en su agenda industrializadora. Por esto, no sólo se desindustrializaron, sino que también sufrieron del síndrome holandés.

Por último, es importante destacar que el grupo de países manufactureros incluye no sólo países que están ahí por necesidad, sino también países que están ahí por opción —gracias al tipo de política de crecimiento que han elegido—. Los primeros corresponden a países que no tienen otra opción más que apuntar a un superávit comercial en manufacturas, pues necesitan financiar sus déficits comerciales en productos primarios y servicios. Los otros se encuentran en ese grupo porque, pese a que podrían desarrollar un menor esfuerzo industrializador gracias a su capacidad de generar un superávit comercial en productos primarios o servicios, tienen como propósito implementar una agenda proindustrialización destinada a generar un sector manufacturero similar al de los países *mf*. Éste fue el caso, por ejemplo, de América Latina de la posguerra y su política de sustitución de importaciones en un proceso de industrialización liderada por el Estado (ISI). Por esto, no debería sorprender que el síndrome holandés se propagara también a algunos países de esta región cuando éstos abandonaron dicha agenda proindustrialización.

## II. EL SÍNDROME HOLANDÉS Y LA DESINDUSTRIALIZACIÓN PREMATURA

La desindustrialización reciente de muchos países en América Latina, a diferencia de la de los Países Bajos y el Reino Unido, no fue provocada por el descubrimiento de recursos naturales o por el desarrollo de un sector exportador de servicios. Esta desindustrialización —con un fuerte componente de síndrome holandés— fue inducida por un cambio radical en su política económica y modelo de desarrollo, en especial en su agenda ISI. Básicamente, fue el resultado de un drástico proceso de liberalización comercial y financiera, en un contexto de rápido cambio institucional, que llevó a una abrupta reversión de su proceso de industrialización (previamente liderado por el Estado). Aunque éste es un continente con gran abundancia de recursos naturales, esta agenda proindustrialización había logrado llevar en la década de los sesenta a varios países de la región a un nivel de industrialización característico del grupo *mf* (véase gráfica 12 para el caso chileno). De hecho, la metodología desarrollada en este trabajo nos permite mirar la ISI desde esta perspectiva, diferente a la tradicional.

GRÁFICA 12. Chile: síndrome holandés. De la sustitución de importaciones a la posición “ricardiana”<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Neth significa Países Bajos.

Como en el caso ya visto de Colombia (gráfica 6), el de Brasil (gráfica 19), el resto del Cono Sur, Colombia y Perú, el giro del régimen de política económica en Chile en 1973 afectó de forma drástica su nivel de empleo manufacturero, ya que implicó un retroceso en su proceso de industrialización desde el nivel *mf* (en este caso *60 mf*), inducido mediante políticas gubernamentales industrializadoras, hasta un nivel “ricardiano” (*10 pc*), característico de países con abundantes recursos naturales.<sup>16</sup> Brasil y los tres países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) están entre los países de la región cuyos niveles de empleo manufacturero se vieron afectados más rápidamente tras las reformas económicas, habiendo formado parte también del grupo de países que había logrado anteriormente mayores niveles de industrialización, y siendo también los que implementaron tales reformas con mayor profundidad y rapidez. Poco después, Perú y Colombia siguieron esos mismos pasos desindustrializadores.

<sup>16</sup> Nivel de industrialización “ricardiano” en el sentido de estar de acuerdo con sus ventajas comparativas determinadas por la abundancia relativa de recursos naturales.

Lo que más caracteriza la desindustrialización chilena (y la de los otros países mencionados) es que tuvo lugar de forma temprana en varios sentidos, uno de los cuales es que ésta comienza en un nivel de ingreso per cápita mucho menor que el de otros países que se desindustrializaron antes, o bien lo iniciaban en ese momento. Otro es que fue el resultado directo e inmediato del proceso de reformas económicas. El caso chileno es un ejemplo extremo de ambos fenómenos; por haber aplicado las reformas económicas tempranamente —y en forma fulminante—, este país comenzó a desindustrializarse a mediados de los años setenta, cuando otros países que comenzaban a bajar el porcentaje de su empleo en manufacturas en ese momento, como Hong Kong y Australia, lo hacían con ingresos por habitante de hasta cuatro veces los chilenos (*en ppp terms*).

Sin embargo, lo fundamental de este fenómeno —lo que más diferencia la forma en que se hicieron las reformas económicas en América Latina y Asia— es que en los primeros esta orientación del proceso de reformas no sólo llevó a una desindustrialización temprana, sino también a lo que aquí llamo desindustrialización prematura; esto en el sentido de que se obstruyó la transición de los procesos de industrialización hacia una industrialización más madura, es decir, más autosostenida en un sentido kaldoriano.<sup>17</sup> Esto es, a una industrialización que sea capaz de desempeñar el papel de empujar la frontera productiva en forma sostenida, al poner en marcha procesos de causación acumulativa, que se caracterizan por sus *loops* de retroalimentación positiva, capaces de autoperpetuar el crecimiento.

En Asia, en cambio, las reformas económicas fueron implementadas, directa y explícitamente, como mecanismos para fortalecer y acelerar sus ambiciosos procesos de industrialización (y no para destruirlos), a pesar de que muchas de esas industrializaciones padecían en ese momento de los mismos (si no peores) problemas que la industrialización latinoamericana.

Chile y varios países de la región comenzaron el periodo —como los Países Bajos y el Reino Unido— con un nivel de empleo manufacturero típico de países que tenían como objetivo lograr un superávit comercial en manufacturas (*60 mf*), aunque obviamente por razones muy diferentes. En los Países Bajos y el Reino Unido se trataba de su posición natural ricardiana, dada su dotación de factores (pobres, entonces, en recursos naturales).

<sup>17</sup> Véase, en particular, Kaldor (1967). Para otro concepto de desindustrialización prematura, desarrollado una década después del mío, véase Rodrik (2015).

En cambio, en los países latinoamericanos era el resultado deliberado de una agenda estructuralista de industrialización mediante sustitución de importaciones. Estos países habían adoptado tal modelo de desarrollo con la esperanza de mejorar sus oportunidades de cerrar la brecha con los países industrializados (*catching up*), al promover la especialización productiva en productos de mayor potencial de crecimiento de la productividad en el largo plazo, y que tuvieran más posibilidades de impulsar un ascenso en la “escala tecnológica”.<sup>18</sup> Adicionalmente, tanto los Países Bajos y el Reino Unido como estos países latinoamericanos terminaron el periodo con un nivel de empleo manufacturero correspondiente a la otra categoría de países (10 pc). Nuevamente, las razones no fueron las mismas. En los Países Bajos y el Reino Unido se debió a los efectos del descubrimiento de recursos naturales (y del desarrollo de las finanzas en este último) en economías manufactureras maduras, mientras que en los países latinoamericanos se generó en forma prematura, debido a la ya mencionada abrupta reversión de la agenda industrializadora. El fin de las políticas industriales y comerciales, junto con los cambios en los precios relativos debido a la abrupta revaluación de las tasas de cambio reales y los marcos institucionales de las economías en la estructura de derechos de propiedad y en los incentivos de mercado en general, llevó a estos países a retornar su posición “ricardiana natural”, es decir, una posición más acorde con su dotación abundante de recursos naturales.

Desde este punto de vista, la principal diferencia entre América Latina y Europa continental es que en este último grupo de países el efecto de las reformas económicas e institucionales se concentró en las relaciones industriales, el Estado de bienestar y las corporaciones públicas. En América Latina, en cambio, como las nuevas políticas fueron mucho más radicales y afectaron economías con un nivel de ingreso per cápita mucho menor, éstas también generaron la ya mencionada desindustrialización prematura.

En cuanto a las perspectivas futuras del empleo en el sector manufacturero, la situación en los (al menos) seis países latinoamericanos que ya han experimentado el síndrome holandés parece ser bastante clara. Debido al drástico giro en las políticas económicas —en las que lo fundamental fue transformar lo que antes se entendía como virtud en vicio, y viceversa—, varios países de la región no sólo han regresado a su posición ricardiana natural en cuanto a

<sup>18</sup> Si bien América Latina (a diferencia de Asia oriental) no logró realmente generar un superávit comercial en el sector manufacturero con su agenda de industrialización estructuralista, esta política contribuyó al menos a reducir considerablemente el déficit comercial en dicho sector; véase Palma (2010).

su nivel de industrialización, sino que, dado su nivel de ingreso medio alto, ya han llegado a la parte más elevada de la curva (en especial Argentina, Chile y Uruguay; para el caso chileno, véase gráfica 12). Además, también es importante recordar que esta curva ha estado bajando continuamente desde los años sesenta y no hay razón para asumir que esta tendencia descendente haya completado su curso: las regresiones y sus puntos de inflexión bien podrían seguir bajando. En consecuencia —con las necesarias e importantes salvedades ya hechas respecto del uso de este tipo de regresión de corte transversal para efectos de predicción—, en ausencia de políticas industriales y comerciales nuevas e imaginativas (que puedan rescatar la agenda de la proindustrialización, adaptándola además a la nueva estrategia de desarrollo liderada por las exportaciones), las regresiones sugerirían que, en el mejor de los casos, estos países podrán mantener sus niveles actuales de empleo manufacturero. Sin embargo, lo más probable es que el descenso continúe.<sup>19</sup>

En suma, en este artículo el síndrome holandés no se percibe como una simple sobrerreacción de la desindustrialización, sino como un tipo específico de exceso de desindustrialización, que está asociado con el movimiento desde un proceso de desindustrialización típico de países que siguen una agenda de industrialización destinada a generar un superávit comercial en manufacturas (países *mf*), hacia un proceso de desindustrialización típico de países que están en condiciones de generar —y se conforman con— un superávit comercial en productos primarios o servicios (los *pc*). En general, el paso de un proceso de desindustrialización a otro ha obedecido a una de cuatro razones: 1) el aumento repentino del precio de un producto primario de exportación (como el de la lana en Australia durante la Guerra de Corea); 2) el descubrimiento de nuevos recursos naturales (por ejemplo, el gas natural en los Países Bajos y el petróleo en el Reino Unido); 3) el desarrollo de actividades de exportación de servicios, sobre todo turismo y finanzas (por ejemplo, Chipre en el primer caso y Hong Kong en el segundo), o 4) cambios en la política económica que hicieron que países que estaban por voluntad

<sup>19</sup> Además, es poco probable que la firma de nuevos tratados comerciales (como el de Chile con los Estados Unidos, o el nuevo Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico [TPP-11]) ayude a una reindustrialización de este tipo. De hecho, dichos tratados, junto con lo comercial, imponen medidas que restringen la capacidad de nuestros países para transformar el modelo de desarrollo, pues dan derecho a veto a las grandes corporaciones (nacionales y extranjeras) sobre cualquier cambio sustantivo en política económica. Sobre este tema, véanse especialmente Bhagwati (2003) y Stiglitz (2002); sobre el TPP-11, Palma (2019b).

política por encima de su posición ricardiana natural volvieran a su lugar de ventaja comparativa tradicional (por ejemplo, Chile).

Así, en términos analíticos, los casos de síndrome holandés deben ser distinguidos de otros casos normales de desindustrialización, como los que han tenido lugar en la mayor parte de los países industrializados. Estos últimos deben ser entendidos más como procesos de desindustrialización evolutivos, es decir, economías maduras en las que el empleo manufacturero se traslada a otros sectores dentro de su proceso natural de desarrollo económico. Desde la misma perspectiva, el síndrome holandés inducido mediante políticas económicas y cambios institucionales en América Latina debe ser entendido más bien como un caso inducido de desindustrialización prematura.

Finalmente, todos los tipos de desindustrialización anteriores se deben distinguir de lo ocurrido en las décadas de los ochenta y noventa en muchas economías del África subsahariana y en algunos países de la antigua Unión Soviética y Europa del Este, que han estado asociados con una reducción en el empleo manufacturero a lo largo de una misma relación entre estas variables: casos de desindustrialización “en marcha atrás”.

Así, para resumir, en total se pueden distinguir cuatro tipos de desindustrialización: desindustrialización prácticamente ineludible (como en Europa continental, Japón y países de ingreso medio alto cuyos sectores de exportación no cuentan con productos básicos); síndrome holandés tradicional (los Países Bajos, el Reino Unido y países con nuevos sectores exportadores de servicios); síndrome holandés en un contexto de desindustrialización prematura (algunos países de América Latina), y desindustrialización en marcha atrás (África subsahariana, algunos países de Europa central y países de la antigua Unión Soviética).

### III. NADANDO CONTRA LA CORRIENTE: LA LUCHA CONTRA LA TENDENCIA HACIA LA DESINDUSTRIALIZACIÓN

#### 1. *La diversidad de los países nórdicos*

En la gráfica 13 se aprecia la diversidad del proceso de desindustrialización en cuatro países nórdicos. Quizás el caso más interesante es el de Finlandia, que sigue primero un camino de reindustrialización, para después desindustrializarse —sin síndrome holandés—. Este país es rico en recursos naturales y en 1960 ocupaba una posición intermedia entre *mf* y *pc* —de hecho,

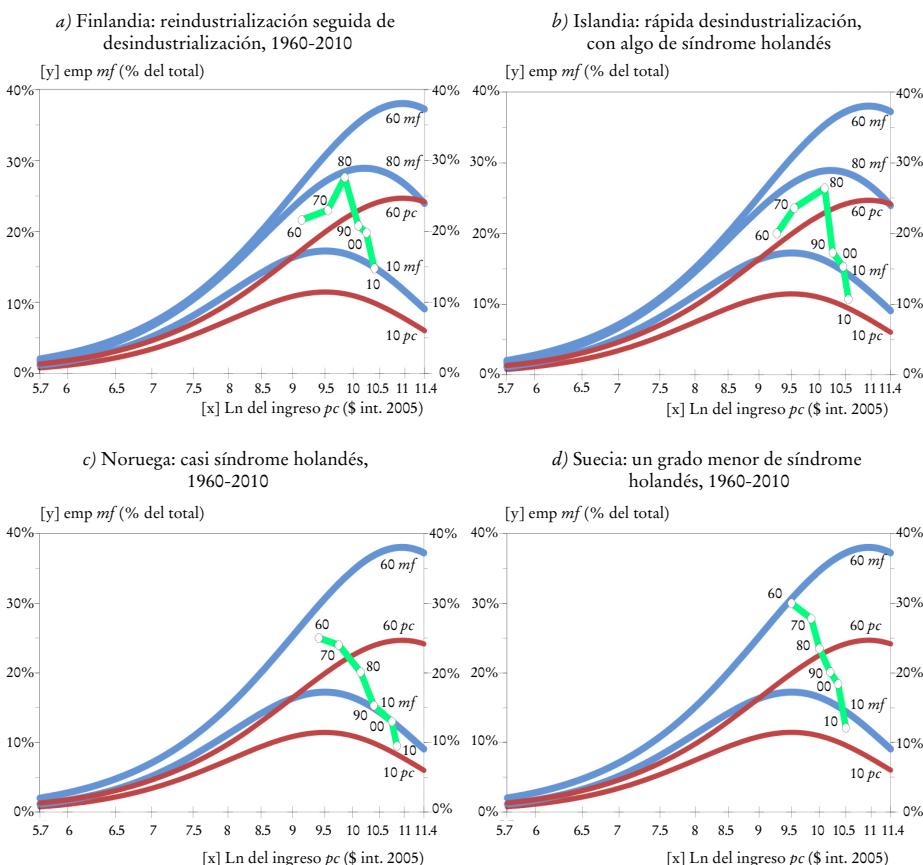
su posición en 1960 correspondía con su media condicional en la regresión promedio de 1960 (es decir, aquella que no diferenciaba entre países *mf* y *pc*, véase gráfica 3)—.<sup>20</sup> Sin embargo, gracias a un mayor procesamiento de los productos primarios que exporta y al desarrollo de sectores como la industria de telefonía móvil (siendo Nokia el caso paradigmático), logró avanzar hacia una posición *mf* en 1980. De ahí en adelante, siguió el camino “normal” de desindustrialización; perdió empleo manufacturero equivalente a 11.8 puntos porcentuales del total, lo que más o menos correspondía con una caída “normal”, de acuerdo con el incremento de su nivel de ingreso per cápita y con los cambios en el tiempo en la relación empleo manufacturero con ingreso per cápita (véase gráfica 13a).

Por su parte, Islandia (gráfica 13b) sigue un camino similar al de Finlandia, pero siempre con un nivel menor de industrialización. De hecho, este país parte en 1960 en una clara posición *pc*, luego se reinustrializa, pero (a diferencia de Finlandia) en 1980 aún no alcanza la posición *mf* propiamente. De ahí en adelante, su desindustrialización es tan rápida, que para 2010 ya está de vuelta en una posición *pc*. Por lo tanto, en comparación con 1960, se puede decir que Islandia se desindustrializó, pero sin síndrome holandés; sin embargo, comparando 2010 con el nivel de industrialización que ya había logrado en 1980, Islandia tuvo claramente algunos síntomas del síndrome.

Noruega (gráfica 13c), en cambio, comienza como Finlandia, pero de ahí en adelante sigue el rumbo del síndrome holandés. La principal razón para su posición inicial “casi *mf*” es que en ese entonces el país tenía una composición de exportaciones híbrida, que combinaba manufacturas con productos básicos y servicios (estos últimos, asociados a su importante flota marítima). Sin embargo, el descubrimiento de petróleo y el fuerte desarrollo de exportaciones de productos primarios (como los de su industria pesquera) llevaron a Noruega a pertenecer plenamente a la familia de países exportadores de productos básicos (*pc*). Así, aunque Noruega (por su punto de partida en 1960, inferior a lo que sería su nivel *mf*) no ha sufrido un síndrome holandés tan fuerte como el de los Países Bajos, su caída del empleo manufacturero (14.5 puntos porcentuales desde 1970) es similar al de ese país.

<sup>20</sup> En 1960 Finlandia tenía un empleo manufacturero equivalente a 21.6% del total del empleo; de acuerdo con la regresión promedio debió tener 22%. Si hubiese sido un país típico *mf*, se podría haber esperado (con las salvedades ya mencionadas para una predicción de este tipo) un nivel de 27.1%, y si hubiese sido uno *pc*, un nivel de 15.7 por ciento.

GRÁFICA 13



Suecia (véase gráfica 13d), por su parte, pese a su abundancia en productos básicos, trató muy tempranamente de seguir un camino proindustrialización (tipo *mf*); sin embargo, su desindustrialización (como la de Dinamarca, no incluida en la gráfica) fue más allá de la que correspondía a su nivel de ingreso per cápita; por lo tanto, se puede decir que presenta lo que podría considerarse otra manifestación leve del síndrome.

Al retomar el caso de Finlandia (gráfica 13a), cuando se compara este país con Chile, por ejemplo, se hacen evidentes las consecuencias de seguir un proceso de industrialización que intente evitar el síndrome holandés. En este sentido, la comparación de ambos países en sus exportaciones asociadas con la industria de la madera es paradigmática; en los años sesenta, lo sustan-

cial de las exportaciones de este sector en Finlandia eran (como en Chile o Brasil) astillas de madera y celulosa básica. Sin embargo, en los años setenta, Finlandia prácticamente ya había parado de exportar astilla y había reducido significativamente sus exportaciones de celulosa para usar estos insumos en la producción y exportación de papel, cartón, manufacturas de madera y muebles. Para ese entonces, la participación de mercado de Finlandia en las importaciones de la OCDE de maquinarias para la industria del papel y celulosa ya había superado 8% del total de sus importaciones del rubro —una participación significativa para un país tan pequeño—.<sup>21</sup>

Chile (y Brasil), en cambio, continuó exportando astillas, celulosa básica y materiales básicos de madera para la construcción durante todo este periodo. Como muchas otras industrias, el incremento del valor agregado en la industria de la madera es, por supuesto, un problema complejo lleno de invisibilidades, altos costos de entrada, economías de escala, habilidades específicas, complejidades tecnológicas y problemas de medio ambiente. Incluso el paso de la astilla a la fibra de densidad media (MDF) requiere inversiones considerables. Frente a este problema, Chile (y Brasil) ha tomado claramente la decisión de ni siquiera intentar salir de esta trampa del ingreso medio —esto es querer hacer “más de lo mismo, pero ojalá mejor”, lo que dificulta a los países en desarrollo su proceso de *catching up*—, y sacar así mayor provecho de sus exportaciones primarias; en especial, en transformarlas, como en el modelo nórdico, en el eje del proceso de industrialización.<sup>22</sup> En cambio, en América Latina ni siquiera se intenta salir de esa trampa, prefiriendo seguir por el camino más cómodo —el de la “fruta al alcance de la mano”— de exportar *commodities* sin procesar.<sup>23</sup>

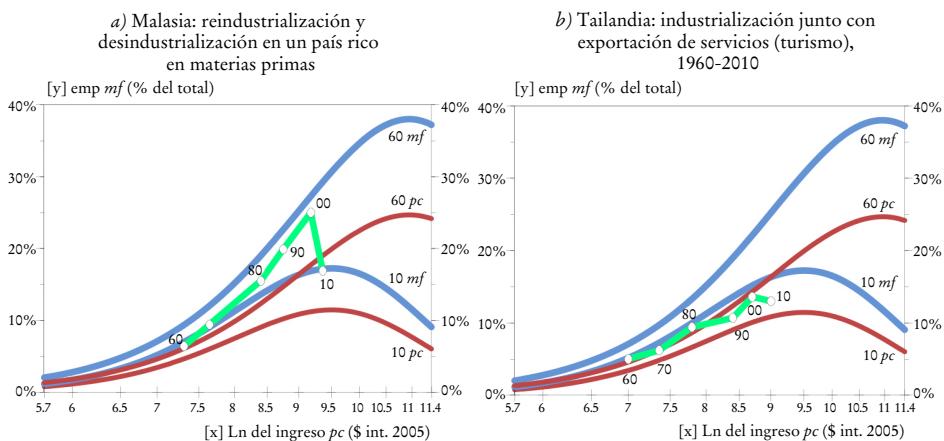
Sobre lo anterior, uno debería siempre acordarse de las muchas publicaciones del Banco Mundial y de la academia ortodoxa en los años cincuenta y sesenta que estaban genuinamente intrigadas por la insistencia de algunas corporaciones japonesas de transformar acero de alta calidad internacional (y otros insumos también competitivos) en autos *substandard*, que sólo podían venderse en mercados domésticos cautivos, o exportados a

<sup>21</sup> La trayectoria de Malasia en esta dirección y la efectividad de su política industrial (que, entre otras cosas, simplemente prohibió la exportación de madera sin procesar) también fueron notables; véase Palma (2009). Por su parte, con la excepción del carbón, Indonesia recientemente prohibió la exportación de productos naturales sin procesar.

<sup>22</sup> Véase Palma (2010).

<sup>23</sup> Para una comparación más detallada de la industria de exportación de madera y celulosa chilena y finlandesa, véase Palma (2009).

GRÁFICA 14



precios subsidiados. De hecho, la crítica especializada describió al primer auto Toyota exportado a los Estados Unidos (el Toyopet) como “en esencia, cuatro ruedas y un cenicero” (*more of a four-wheels-and-an-ashtray kind of thing*).<sup>24</sup> Como se dice, *the rest is history...*

Países como Finlandia, Suecia y Dinamarca, también Malasia y, en menor medida, otros países de Asia sudoriental ricos en recursos naturales, como Tailandia e Indonesia, muestran que, desde la perspectiva del empleo manufacturero, no existe tal cosa como la tan mentada “maldición de los recursos naturales”.<sup>25</sup> Es bastante claro que los países que exportan productos básicos (y servicios) tienen suficiente grado de libertad para desarrollar también una agenda proindustrialización (vía, por ejemplo, políticas industriales, comerciales, de educación, en especial orientadas a “aprender a aprender” y a absorber tecnologías, y un macroprocrecimiento) que lleve al sector manufacturero, en términos de tamaño relativo, a un nivel más típico de país *mf*.<sup>26</sup> No obstante, como se desprende de la experiencia latinoamericana, parecería que a medida que avanza el proceso de globalización, cada vez

<sup>24</sup> Véase Chang (2002).

<sup>25</sup> Éste es un concepto de moda en muchas publicaciones “neoinstitucionalistas”, que buscan explicar el fracaso del desarrollo de muchos países ricos en recursos naturales. Para una revisión crítica de esta literatura, véase DiJohn (2009).

<sup>26</sup> Sobre políticas para evitar el síndrome holandés, véanse Pesaran (1984) y Palma (2000). Para un análisis comparativo de las políticas comerciales e industriales en Asia del este y América Latina, véanse Blankenburg y Khan (2009), Chang (2007) y Palma (2009).

hay menos países interesados en aprovechar tales grados de libertad; en este sentido ¡la maldición estaría en la ideología, no en la abundancia de recursos naturales!

## 2. Industrialización en Asia sudoriental y meridional

Si se observan, en primer lugar, países de reciente industrialización de Asia sudoriental, pertenecientes a la “segunda generación” (o *second tier* NICS, NIC-2), como Malasia y Tailandia, se notará que la característica más importante que comparten es que empiezan el periodo con un nivel de industrialización de país *pc* (correspondiente con su condición de países con abundancia de recursos naturales, incluido petróleo en el caso de Malasia). De ahí en adelante, Malasia presenta un fuerte esfuerzo industrializador, que lo lleva en el año 2000 a un nivel de empleo industrial muy por encima de su media condicional, como si fuese país *mf*. Su desindustrialización posterior a partir del año 2000 (en parte a raíz de la crisis financiera de 1997) lo lleva a terminar el periodo en la media condicional de país *mf*.

Tailandia —uno de los pocos países asiáticos sin política industrial propiamente—, en cambio, sigue durante casi todo el periodo un nivel de industrialización de país *pc*; sólo a finales de los años noventa y durante la primera década del año 2000 se mueve a una posición intermedia entre *pc* y *mf*. De esta forma, la crisis de 1997 parece haber tenido efectos opuestos en ambos países: de desindustrialización en Malasia, donde la manufactura ya había alcanzado un alto nivel de desarrollo relativo, y otro de reindustrialización en Tailandia, país de menor nivel de industrialización (véase gráfica 14).

Desde este punto de vista, la gráfica 14 muestra cómo Malasia logró nadar contra la corriente desindustrializadora hasta su crisis en 1997; mientras tanto, los demás países del grupo NIC-2 (Indonesia y Filipinas, no incluidos en la gráfica) siguen una trayectoria intermedia (como Tailandia desde mediados de los años noventa) alrededor de la regresión promedio (esto es, entre *mf* y *pc*). En otras palabras, pese a ser ricos en recursos naturales, el empleo manufacturero también tendió a superar lo que habría correspondido a una integración ricardiana pasiva con la división internacional del trabajo. Sin embargo, a diferencia de Malasia (y de Finlandia y América Latina antes de las reformas), la agenda de industrialización de estos países no parece estar orientada hacia un nivel de empleo manufacturero similar al de los países *mf*, sino más bien hacia uno intermedio. En Indonesia, por ejemplo, esto se

debió a que, después de su *boom* petrolero, el país prácticamente abandonó su política industrial (caracterizada por ser un tanto megalomaniaca), y muy pronto adquirió un gusto por la financiarización prematura y la macromonetarista. Sin embargo, como ya ha sido mencionado, ahora vuelve a implementar una política industrial tan simple como probablemente efectiva: a excepción del carbón, simplemente prohíbe la exportación de productos naturales sin al menos un mínimo de procesamiento.

A su vez, los países pertenecientes al primer grupo de los NIC (NIC-1, Corea, Singapur, Taiwán y Hong Kong) lograron industrializarse rápidamente, aunque partieron con niveles muy diferentes de industrialización. Dos casos notables (y opuestos) son Hong Kong y Corea. Respecto del primero, como se aprecia en la gráfica 11, después de haber logrado un altísimo grado de industrialización de forma muy temprana, en los años ochenta desarrolló una poderosa economía de servicios financieros, lo que se refuerza después de la transferencia del territorio a China en 1997. A raíz de esto, Hong Kong sufrió quizás el caso más severo de síndrome holandés de todos los tiempos: su empleo manufacturero colapsó de 42% del empleo total en 1980 a sólo 4.2% en 2010; es decir, de nada menos que 14 puntos porcentuales sobre lo que se esperaría en 1980 de un país de su ingreso per cápita en la regresión *mf*, a la mitad de lo que se esperaría en 2012 de un país *pc* con su ingreso por habitante en ese año.<sup>27</sup>

El caso de Corea es el opuesto. A mediados de la década de los sesenta sus productos principales de exportación incluían algas marinas y seda natural, seguidas de cerca por el hierro y otros productos primarios, que en conjunto representaban casi 90% de las exportaciones. Más aún, Corea era particularmente competitivo a nivel mundial en varios de estos productos básicos, por lo que no tenía ninguna urgencia de cambio. Por lo tanto, no debe extrañar su posición inicial *pc* en 1960. Sin embargo, a mediados de los años sesenta sus (poco democráticos) líderes y su emergente élite capitalista se dieron cuenta tempranamente de que por ese camino su potencial de desarrollo era limitado para poder lograr un crecimiento rápido y sustentable. Así, se embarcaron en uno de los proyectos más ambiciosos (y exitosos) de industrialización en la historia —que lo llevaría rápidamente de país tipo *pc* a uno *mf*—.

<sup>27</sup> La mayor parte de sus actividades manufactureras se reubicó en China (en la provincia de Guangdong, el antiguo Cantón).

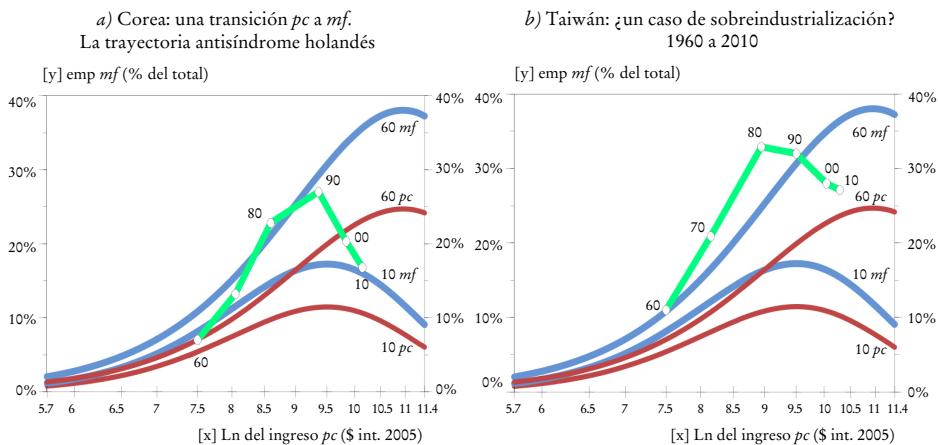
Como es bien sabido, Corea recibió todo tipo de consejos y presiones de aquellos asociados con el Consenso de Washington en contra de su nuevo proyecto industrializador, quienes predicaban políticas económicas opuestas. Así, documentos como los del Banco Mundial comenzaron a repetir: “¿Cómo se le ocurre a Corea transformar hierro de primera calidad en acero de segunda?” Peor aún, “¿cómo se le ocurre transformar ese acero de segunda en autos de tercera?” De hecho, los primeros autos coreanos recibieron la misma crítica (mencionada anteriormente) que sus homólogos japoneses (“cuatro ruedas con un cenicero”). Como las corporaciones coreanas insistieron en seguir haciendo lo mismo en los años setenta, las preguntas continuaron: ¿cuál podría ser la racionalidad de hacer eso: desarrollar líneas de producción que usaban la rentabilidad artificial de mercados internos cautivos para subsidiar exportaciones supuestamente no rentables? Sin embargo, en poco tiempo, los autos coreanos (como los japoneses) pasaron a ser tan habituales en el mundo como el whisky escocés, el salmón noruego o el vino francés (o el carnaval brasileño).

Como nos cuenta el gobernador del Banco Central de Corea, Park Sungsang: “Cuando queríamos hacer algo, los defensores de la ventaja comparativa nos decían: ¡pero no tiene ventaja comparativa para eso! De hecho, decidimos hacer lo que queríamos, pero lo hicimos bien”.<sup>28</sup> Véase gráfica 15 para Corea y Taiwán.

Un punto importante que se desprende de la gráfica 15 es el rápido incremento del ingreso en ambos países durante este periodo. De los 103 países de la muestra, Corea y Taiwán son los que más incrementaron su ingreso per cápita en estas cinco décadas, aumentándolo en ambos casos 18 veces en este periodo (seguidos de cerca por China [16 veces], Singapur [13], Hong Kong [10], Tailandia [9] y Malasia [7]). En América Latina, Chile sale primero con un incremento de sólo algo más de tres veces (y un ranking 37), seguido de cerca por Costa Rica y Brasil (tres veces, ranking 44 y 46, respectivamente). Por lo tanto, es claro que el componente característico tanto de la industrialización de Corea como de la de Taiwán (y otros países similares) no es tanto *el nivel de industrialización* alcanzado —aunque esto ya de por sí es sorprendente—. Lo que es aun mucho más notable en el proceso de industrialización de estos países es el aumento del ingreso per cápita asociado con este proceso de industrialización. En otras palabras, el “milagro” en estos países no está tanto en su nivel de industrialización, sino en *los multiplicadores del ingreso* que se desarrollaron paralelamente a este proceso.

<sup>28</sup> Para una discusión de este tema, véanse Amsden (2001), Chang (2002) y Wade (1992).

GRÁFICA 15



Parte de este fenómeno, por supuesto, se relaciona con su extraordinaria capacidad para “anclar” sus procesos de industrialización de forma efectiva en sus economías, en especial los *encadenamientos domésticos de sus exportaciones manufactureras*. Esto último contrasta especialmente con lo ocurrido en el proceso basado en maquila de exportación en México y Centroamérica (véase gráfica 16).

#### IV. EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN BASADO EN MAQUILA DE EXPORTACIÓN (O EN LA PARTE DE LA CADENA DEL VALOR AGREGADO CORRESPONDIENTE CON EL ENSAMBLAJE, INTENSIVA EN MANO DE OBRA) EN MÉXICO Y CENTROAMÉRICA

Una característica notable de la industrialización latinoamericana en la posguerra fue la gran homogeneidad de sus agendas de industrialización durante el periodo de industrialización sustitutiva. Actualmente (luego de las reformas económicas), en cambio, es notable la diversidad en sus agendas respectivas. Como fue señalado anteriormente, su semejanza inicial era que la mayoría de los países estaba claramente más industrializada de lo que podía esperarse en países ricos en productos naturales. Sin embargo, procesos de reforma económica y de liberalización comercial y financiera relativamente similares determinaron una marcada diversidad en (lo que quedó de) la industrialización de la región. En general, se desarrollaron dos patrones distintos de manufacturas:

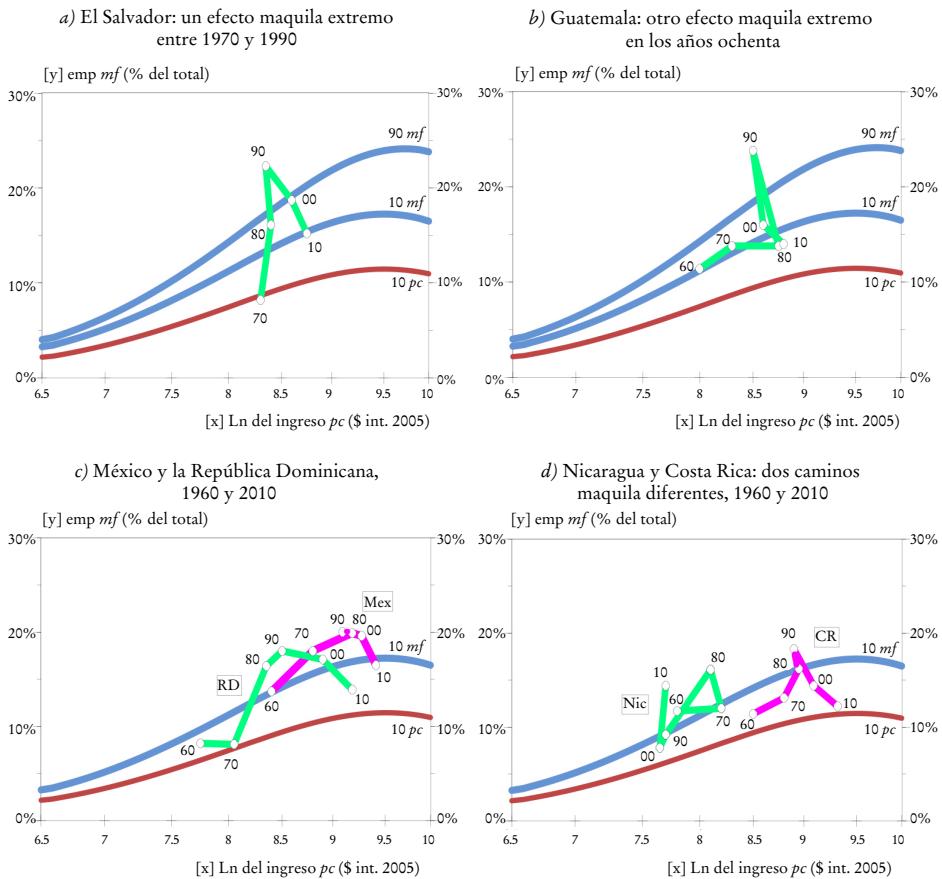
el sendero del síndrome holandés seguido por Brasil y los países del Cono Sur de mayor ingreso per cápita en la región y mayor nivel relativo de industrialización (Argentina, Chile y Uruguay), seguido muy de cerca por Perú y Colombia, como se ilustra en las gráficas 6, 12 y 18, y la ruta de la maquila tomada por México y Centroamérica (véase gráfica 16).

Como se observa en la gráfica 16, México y Centroamérica presentan un cuadro muy diferente al del otro grupo de países en términos de empleo manufacturero, aunque este camino es también muy diferente al de los países de Asia oriental, pero esta vez en términos de los *multiplicadores* del ingreso provenientes de las exportaciones —en especial, los *encadenamientos* asociados con sus exportaciones manufactureras—.

En muy pocos países se observa un crecimiento tan marcado del empleo manufacturero como el que tuvo lugar en varios países de Centroamérica durante algunos periodos; por ejemplo, El Salvador incrementó su empleo manufacturero 14 puntos porcentuales del total entre 1970 y 1990 (véase gráfica 16a); Guatemala lo hizo 10 puntos porcentuales entre 1980 y 1990 (gráfica 16b); mientras que Nicaragua lo hizo casi siete puntos porcentuales (2000-2010; gráfica 16d). Sin embargo, a diferencia de otros países que hicieron algo similar, en los países maquila el ingreso per cápita se mantuvo prácticamente *estancado*. De hecho, en Guatemala cayó durante la década de los ochenta, mientras que en El Salvador, Guatemala y Honduras (no incluido en la gráfica) el ingreso per cápita se mantuvo casi inalterado durante las tres décadas de desarrollo basadas en exportaciones de maquila (1980-2010). Por su parte, Nicaragua, con sus problemas políticos y su peculiar camino industrializador à la *random walk*, tuvo una caída de 30% en su ingreso per cápita.

Al mismo tiempo, en la gráfica se observa el contraste entre los patrones de crecimiento en México en el periodo de industrialización mediante sustitución de importaciones (anterior a 1980), por un lado, y el crecimiento impulsado por las exportaciones con alto contenido de maquila, ya sea maquila propiamente dicha, o exportaciones industriales más complejas, pero también con un alto contenido de insumos importados, lo que caracterizó al periodo posterior al TLCAN.<sup>29</sup> Primero, en los años previos a 1980 la industrialización mediante sustitución de importaciones, con todos sus enormes problemas, generó en México una de las mayores tasas de creci-

<sup>29</sup> Para un análisis detallado de las características de esta industrialización, véanse Palma (2005b), y Moreno-Brid y Ros (2010).

GRÁFICA 16<sup>a</sup>

<sup>a</sup> CR es Costa Rica, RD es República Dominicana, Mex es México y Nic es Nicaragua.

miento del ingreso del tercer mundo, aunque también es cierto que a finales de la década de los setenta este crecimiento se vio impulsado por el endeudamiento externo y el descubrimiento de grandes reservas de petróleo. Luego, en el periodo de la liberalización comercial y financiera —y el TLCAN—, México llegó a una época de altísimo crecimiento de las exportaciones de manufacturas (aunque con alto contenido de insumos importados) y un empleo manufacturero característico de las regresiones *mf*. Sin embargo, el crecimiento del PIB se desplomó. Por ejemplo, en términos de un ranking del crecimiento del PIB, incluyendo todos los países para los cuales el Banco

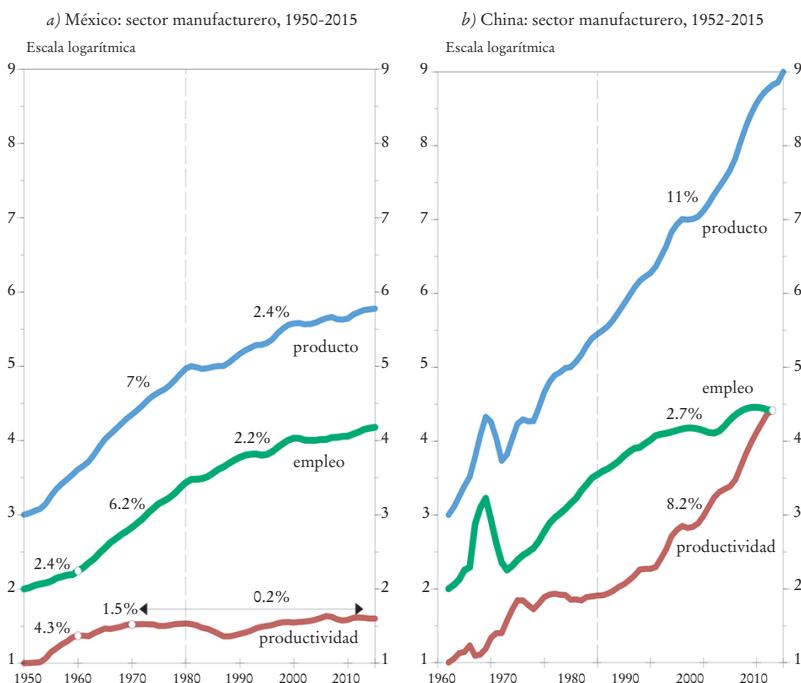
Mundial nos entrega información desde 1960, el crecimiento del PIB mexicano cayó de un *ranking* 12 entre 1960 y 1980 a uno de 57 entre 1980 y 2017 (o 58 posterior a 1990, desde que comenzó sus reformas económicas y financieras). El otro gigante de la región, Brasil, cayó de forma similar: de un *ranking* inicial de 6 (1960-1980) a uno de 62, (1980-2017; también 62, si sólo se considera el periodo 1990-2017). Mientras tanto, China subió de 36 a 1 (y la India de 66 a 3).

Sin olvidar los problemas de las estadísticas de medición del empleo manufacturero, una similitud notable entre el desarrollo de la manufactura en México y China está en el crecimiento de dicho empleo en ambos países desde 1980, por lo que la gran diferencia entre ambos procesos de industrialización se concentra tanto en el contraste en sus crecimientos de la productividad (véase gráfica 17) como en el de los multiplicadores del ingreso desarrollados paralelamente a sus procesos de industrialización.

Básicamente, la elasticidad exportaciones-crecimiento del PIB de México durante su periodo impulsado por las exportaciones de maquila y de otras exportaciones industriales con alto contenido de insumos importados está lejos de la de los países de Asia sudoriental mencionados antes, por no hablar de los de Asia meridional.<sup>30</sup> De hecho, el contenido promedio de insumos importados en las exportaciones de maquila mexicana ha continuado relativamente estable como porcentaje del valor bruto de producción en los últimos 40 años —en alrededor de 75%—.<sup>31</sup> Por otro lado, los exportadores asiáticos, que también comenzaron exportando maquila de este tipo, han logrado (en parte gracias a políticas industriales y comerciales efectivas y a un trato diferente de la inversión extranjera) reducir ese porcentaje en forma significativa (véase Palma [2005b]).

<sup>30</sup> A mediados de los 2000, por ejemplo, México exportó alrededor del mismo volumen de manufacturas que la República de Corea (150 000 millones de dólares); sin embargo, el sector manufacturero mexicano generó menos de la mitad del nivel de valor agregado del país asiático y absorbió más del doble del nivel de importaciones (y una parte significativa de las importaciones de insumos manufactureros en Corea provenía de sucursales de sus propias corporaciones en el exterior). Véanse UNCTAD (2002) y Palma (2005b).

<sup>31</sup> A pesar de que su participación de mercado ha caído recientemente, México todavía es el mayor abastecedor de los Estados Unidos de pantalones de algodón. Sin embargo, debido a la mala calidad del algodón mexicano de fibra larga, las exportaciones de *blue jeans* tienen que usar algodón de ese tipo importado de los Estados Unidos. Un par de *blue jeans* mexicano se exporta actualmente en alrededor de 12 dólares, de los cuales el valor de la tela llega a cinco dólares (42%); sin embargo, a pesar de 30 años de exportaciones de este producto, aún el algodón, el hilo, las etiquetas, la tintura, las cintas y otros adornos son todos importados, sólo 46% del valor agregado en este producto es mexicano. Pero si el algodón fuese mexicano, esto subiría de inmediato a 70%, con un incremento del contenido local de insumos no laborales de 33%. Véase, por ejemplo, Rosenberg (2005).

GRÁFICA 17<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Promedios móviles de tres años. La ONUDI (2018) reporta un crecimiento del empleo manufacturero en México posterior a 1980 de 2% y en China de 2.4 por ciento.

FUENTE: para el producto, Banco Mundial (2019) y CEPAL (2018); para empleo, OIT (2018) y GGDC (2018).

Adicionalmente, las perspectivas futuras para México y Centroamérica son aún más complejas de lo que se suele reconocer, debido al carácter incierto del futuro de la industria de maquila latinoamericana en general. Estos países no sólo no han logrado anclar estas actividades en la región, aumentando el contenido local de sus insumos, sino que deben enfrentar la creciente competencia de otros países asiáticos de bajo nivel de ingreso per cápita. De hecho, lo que más retiene las maquilas en México y Centroamérica —dificultando su reubicación en países asiáticos— son los tratados comerciales con los Estados Unidos. La ironía, por supuesto, es que el fundamento de la estrategia de crecimiento neoliberal, de economía abierta y libre comercio en México y Centroamérica son, precisamente, las restricciones artificiales al comercio internacional producto de esos tratados.

## V. Los BRICS: BRASIL, INDIA, CHINA Y SUDÁFRICA

Finalmente, como es sabido, entre los países que han logrado nadar contra la corriente desindustrializadora destacan China y la India (también Turquía y Sri Lanka). Desde el punto de vista de este trabajo, las características más sobresalientes de estos dos importantes procesos de industrialización son, en China (como en los NIC-1 y a diferencia del modelo de maquila latinoamericana), que su industrialización exportadora ha estado vinculada con un crecimiento particularmente rápido del ingreso per cápita gracias a sus altos multiplicadores exportación/ingreso. Esto se debe a los encadenamientos crecientes de las exportaciones manufactureras, gracias a su estrategia industrializadora de profundización de la maquila.

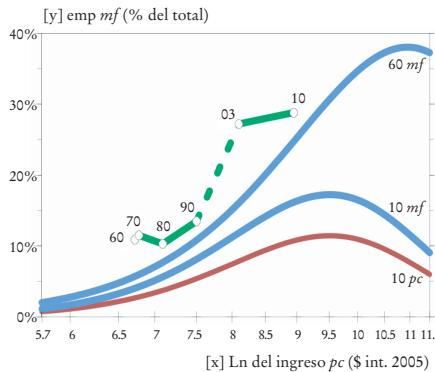
En la India, su industrialización se asocia más bien con un movimiento horizontal del empleo manufacturero (véase gráfica 18b), el cual inicia este periodo con un nivel alto y lo termina en 2010 en su media condicional *mf*. Pero todo esto con un crecimiento que le permite quintuplicar su ingreso per cápita entre 1980 y 2017 (con una tasa promedio anual de 4.5%, tasa que es la cuarta más rápida dentro de los 118 países para los cuales el Banco Mundial entrega información para todo el periodo 1960-2017). En el periodo anterior (1960-1980) había logrado sólo un *ranking* 74 dentro de estos países (Banco Mundial, 2019). A modo de comparación, Brasil, de continuar el ritmo de crecimiento que ha tenido desde 1980 a 2017 (0.8% en promedio para este periodo), va a necesitar más de 230 años para hacer lo mismo que la India hizo en 37, y México (con su tasa de 0.6% anual), 270.<sup>32</sup> Véase gráfica 18.

La gráfica 18d muestra cómo en Sudáfrica hay otro camino industrializador tipo *random walk*. Sin embargo, sus puntos de partida en 1960 y de llegada en 2010 son claramente los correspondientes a un país *pc*. Desde esta perspectiva, su industrialización, especialmente después de 1970, tuvo un sinnúmero de problemas, pero no el síndrome holandés. Incluso su industrialización posterior a 1994 (poscomienzo de la democracia) es prácticamente aquella normal para un país *pc*. Sin embargo, en Brasil sí hay síndrome

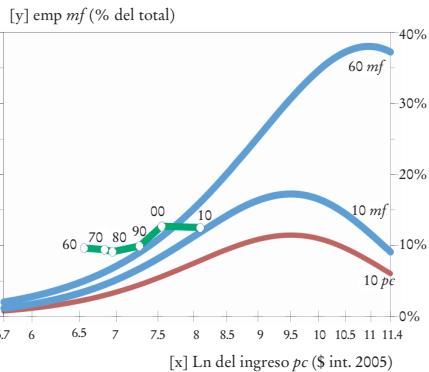
<sup>32</sup> En el caso de Sudáfrica, uno de los BRICS, su tasa para 1980-2017 es aún más lenta (0.4% por año). Pero si se toma en cuenta sólo el periodo después del inicio de la democracia (1994-2017), para así evitar incluir los años de las sanciones contra este país por el apartheid, esta tasa sube a 1.4% (y a esta velocidad el periodo que se tomaría para replicar lo que la India hizo en 37 años sería de más de 115).

GRÁFICA 18<sup>a</sup>

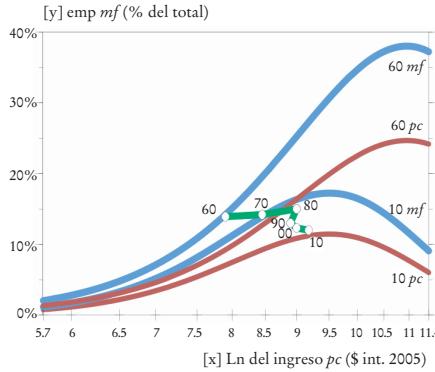
a) China: una rápida industrialización y crecimiento del ingreso desde 1980



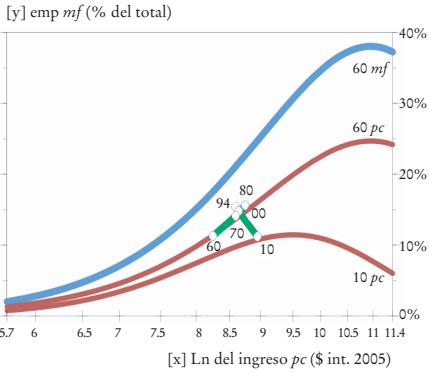
b) India: rápido crecimiento del ingreso con poco crecimiento del empleo manufacturero



c) Brasil: de la sustitución de importaciones a una posición ricardiana vía SH



d) Sudáfrica: desindustrialización, pero no síndrome holandés, 1960-2010



<sup>a</sup> SH = síndrome holandés. En China, la fuente reporta en 2003 un cambio importante en el cálculo del empleo manufacturero, tanto en la metodología como en la cobertura; pero como ya es costumbre en las burocracias que hacen este tipo de estudios, no se hizo el esfuerzo de reconstruir la serie hacia atrás.

holandés (véase gráfica 18c). De hecho, Brasil presenta uno de los casos más extremos de desindustrialización en el mundo. Por ejemplo, entre los países para los que el Banco Mundial ha entregado información desde 1965, si se compara la caída de la tasa de crecimiento manufacturero posterior a 1980 respecto de la que hubo entre 1965 y 1980, Brasil es top 1 en el mundo, con una caída de la tasa de crecimiento del sector manufacturero de 9% promedio para el primer periodo, a una de sólo 0.4% para el segundo.

El contraste posterior a 1980 entre Brasil y Corea no puede ser más extremo. Véase gráfica 19.<sup>33</sup>

De hecho, es casi difícil imaginarse que hacia finales de los años setenta América Latina producía el doble de valor agregado manufacturero que Asia emergente. Si bien era obvio que aquellos países de Asia que comenzaron a industrializarse tarde iban a lograr un importante *catching up*, este proceso tomó tal velocidad que hoy la manufactura latinoamericana es equivalente a apenas 10% del conjunto emergente asiático.

Como indicábamos, la caída relativa de Brasil es la más asombrosa: si a mediados de los años setenta la producción manufacturera brasileña era 60% mayor a la producción conjunta de la India, Corea, Taiwán, Malasia, Tailandia, Singapur e Indonesia, en la actualidad es aproximadamente apenas 15% de la producción conjunta de dichos países.<sup>34</sup> Eso difícilmente pasa por casualidad, hay que hacer un esfuerzo para caer de dicha manera.

La razón de lo anterior es obvia: como mencionábamos, mientras la producción manufacturera brasileña crecía entre 1965 y 1980 a 9% anual —tasa relativamente similar al promedio de esos países asiáticos—, posterior a 1980 su crecimiento cayó a menos de 1%, mientras que la de los siete países asiáticos lo hacía a más de 7% anual. Básicamente, mientras éstos multiplicaban su producción manufacturera por 10, Brasil la aumentaba apenas 16% entre el comienzo de las reformas en 1990 y 2017.

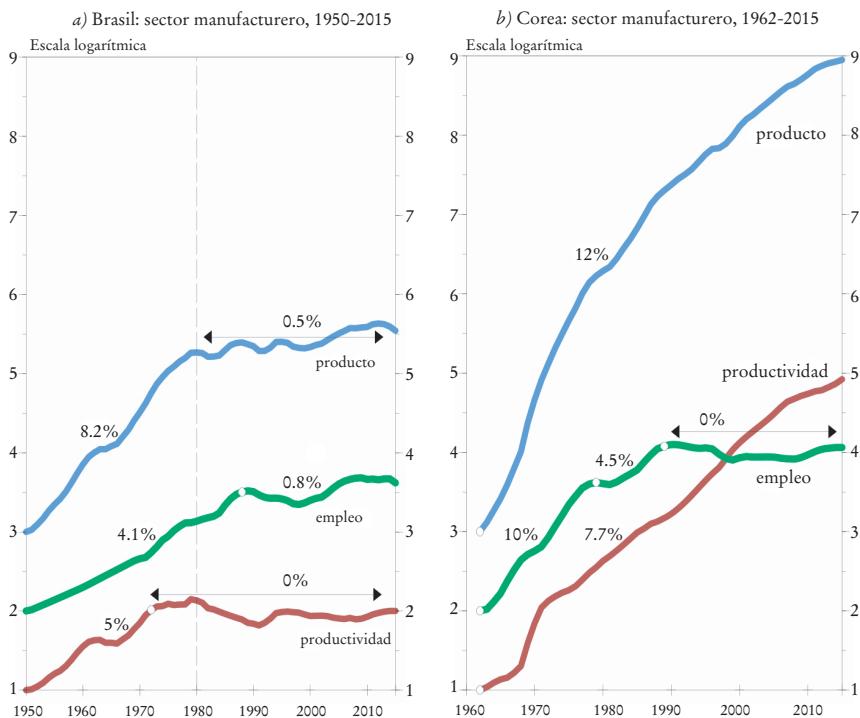
Quizás esto era lo que tenía en mente el presidente del Banco Central de Brasil durante el periodo de las reformas económicas de Cardoso, cuando dijo en 1996 que lo fundamental que orientaba esas reformas era “deshacer 40 años de estupideces *[besteiras]*”<sup>35</sup> Con esa mentalidad, no debería sorprender que estas reformas se caracterizaron en Brasil (como en la mayoría de la región) —y a diferencia de lo que pasó en Asia— por un proceso de destrucción no creativa de lo que se había logrado en el ciclo anterior (véase Palma [2010 y 2012]).

Keynes dijo una vez (discutiendo la ley de Say) que Ricardo había conquistado Inglaterra de forma tan avasalladora que se parecía a cómo la Inquisición conquistó España; lo mismo puede decirse de la ideología neoli-

<sup>33</sup> El Banco Mundial tiende a revisar continuamente sus estimaciones de la producción manufacturera en el mundo del desarrollo, en especial en Brasil y China, y cuando las cambia no explica a qué se debe el cambio; por lo tanto, estas tasas de crecimiento hay que tomarlas como una aproximación.

<sup>34</sup> Para Taiwán, véase Taiwán (2018).

<sup>35</sup> Para después agregar “[en Brasil hoy en día] la alternativa es ser neoliberal o neoidiota [neoburro]”; véase Veja, 15 de noviembre de 1996. Se le olvidó decir que también había una tercera alternativa: ser un neoliberal neoburro.

GRÁFICA 19<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Promedios móviles de tres años.

FUENTE: como en la gráfica 17.

beral: ésta conquistó América Latina, incluyendo la mayoría de su inteligencia de la nueva izquierda, de forma tan avasalladora que se asemeja a cómo la Inquisición conquistó España. Este proceso ha sido tan absoluto que incluso ha cerrado la imaginación de alternativas.<sup>36</sup>

Por su hostilidad hacia todo lo logrado en el pasado, una de las características de la ideología neoliberal en América Latina ha sido su continuo desprecio por la industria manufacturera que existe en la región, “hija ilegítima” del proteccionismo y la intervención estatal: símbolo de los peores “vicios” del modelo de desarrollo anterior. Cuando Gustavo Franco decía que la tarea principal de las reformas económicas y financieras era “deshacer 40 años de estupideces”, en esa entrevista él se refería específicamente a destruir el proceso de industrialización brasileño anterior; en lugar (como

<sup>36</sup> Para el rol que desempeñó la ideología en todo esto, véase Palma (2014).

se hizo en Asia) de *reenergizarlo* y empujarlo hacia la frontera productiva. Lo que se le olvidó decir es que lo puro extractivo en recursos naturales iba a ser un motor del crecimiento muy limitado —aun cuando los precios internacionales fuesen favorables—.

La abrupta desaceleración del crecimiento manufacturero ha afectado la economía brasileña en muchos aspectos; por ejemplo, la “recomoditización” del sector exportador brasileño está en la base del retorno al crecimiento tipo *stop-go*, pues cuando la economía brasileña intentó acelerar su crecimiento en 2005, su balance externo en manufacturas (por la alta elasticidad ingreso de estos productos) se deterioró inmediatamente de un excedente de 16 000 millones de dólares en 2005, a un déficit de 60 000 millones de dólares en 2012.<sup>37</sup> No debe sorprender entonces que ese crecimiento no fuera sustentable y que este déficit comercial en manufacturas se transformara en uno de los factores que lo hizo insostenible.

Si todos los países asiáticos se industrializan ayudados de políticas industriales y comerciales efectivas, aquellos en América Latina aún pegados al Consenso de Washington deberían acordarse del famoso teorema de Lipsey y Lancaster (1956), el cual demuestra que “[s]i una de las condiciones de optimidad paretiana no se puede cumplir, uno solo puede llegar a un óptimo tipo *second best* si abandona *todas las otras condiciones de optimidad*” (las cursivas y la traducción son nuestras). Si en las manufacturas los competidores asiáticos se benefician de políticas industriales y comerciales, de macroprocrecimiento (tipos de cambios estables y competitivos, tasas de interés bajas, inversión pública alta, la cual facilita el capital complementario, etc.), ni siquiera dentro de la lógica de la economía neoclásica tiene sentido una apertura comercial y financiera irrestricta, un tipo de cambio flexible, una tasa de interés que sólo tenga por objetivo el *inflation targeting*, etc. De acuerdo con dicho teorema (Lipsey y Lancaster, 1956), “si una restricción [...] impide el logro de una de las condiciones paretianas, las otras, aunque todavía inalcanzables, *ya no son deseables*” (énfasis y traducción nuestros). En otras palabras, dadas las características del mundo en que vivimos, las políticas de tipo *first best*, en lugar de llevarnos a un óptimo, nos terminan dejando muy lejos de un *second best*; las crecientes distorsiones y fallas de mercado en el sistema financiero son otro fenómeno que nos debería hacer repensar todo el paquete de políticas económicas (véase Ocampo [2017]).

<sup>37</sup> Véase Cunha (2012).

## VI. ¿ES LA DESINDUSTRIALIZACIÓN REALMENTE UN PROBLEMA PARA EL CRECIMIENTO Y SU SUSTENTABILIDAD?

Una de las consecuencias del rápido proceso de desindustrialización de las últimas décadas, y en especial del síndrome holandés, ha sido reabrir uno de los viejos debates en materia de crecimiento económico: ¿es una unidad adicional de valor agregado en manufacturas igual a una en productos primarios o servicios? En particular, ¿es esto cierto desde el punto de vista de la *sostenibilidad* del crecimiento de largo plazo? Como decíamos anteriormente, este debate ha resurgido debido a que, pese a que se sabe que durante el proceso de desarrollo económico de largo plazo la estructura del empleo experimenta transformaciones importantes, la escala y la velocidad de los cambios relativos en el empleo manufacturero que se han producido desde finales de los años sesenta en la mayoría de los países industrializados y, más tarde, en muchos países de ingreso medio alto y después medio constituyen un fenómeno sin precedentes.

Desde el punto de vista del efecto económico que podría tener la desindustrialización, las teorías del crecimiento se pueden clasificar en tres grandes grupos. No obstante, para hacerlo, es necesario introducir primero una distinción entre dos conceptos: actividad y sector. Ejemplos del primero son la investigación y el desarrollo (I+D) y la educación, y del segundo, la agricultura y la manufactura. Teniendo en cuenta esta distinción, estos tres grandes grupos analíticos son:

1. Los modelos de crecimiento neoclásicos tradicionales que consideran que el crecimiento económico es un proceso tanto indiferente a la actividad como indiferente al sector en el que se desarrolla la actividad económica. Por lo tanto, desde el punto de vista del crecimiento económico, no hay nada especial *en sí* en que haya más o menos industrialización o desindustrialización.
2. Los nuevos modelos de crecimiento (como los neoschumpeterianos) que postulan que el crecimiento, si bien es indiferente al sector económico que se desarrolle, es específico al tipo de actividad que se haga, pues de eso depende el cambio tecnológico, motor del crecimiento, el cual está endogeneizado al gasto que se haga en estas actividades y, por ende, también lo está el crecimiento económico. Por lo tanto,

salvo que la manufactura traiga *de por sí* mayor innovación —algo que estos modelos rechazan de partida (véase más adelante)— desde el punto de vista del crecimiento económico, no hay nada especial en la manufactura; nada especial *de por sí* en que haya más o menos desindustrialización.

3. Aquellas teorías, principalmente keynesianas, poskeynesianas, hirschmanianas y estructuralistas, que sostienen que el crecimiento económico es *específico* al sector que se desarrolla, entre otras cosas porque la actividad que se lleve a cabo (por ejemplo, el nivel de inversión en investigación y desarrollo) está normalmente impulsada por éste. En este caso, desde el punto de vista del crecimiento económico, hay algo muy especial en el tamaño relativo del sector manufacturero, pues éste es el motor más efectivo para el crecimiento por sus economías dinámicas de escala, sus efectos *spill over*, etc. Esto es, entre otros factores (como la desigualdad [Palma, 2019a], las políticas de demanda efectiva, el tipo de macro, el rol del estado, etc.), el crecimiento económico depende *de qué es lo que se produzca*.

En el primer grupo (indiferente a los dos, a la actividad y al sector) se encuentran los modelos de crecimiento tipo Solow, tanto los tradicionales como la crítica tipo Krugman (1994) del modelo coreano, así como los modelos de crecimiento “aumentados” que se desarrollaron posteriormente. En última instancia, el crecimiento de la productividad total de factores no está relacionado con el sector productivo al que se le dé prioridad; de hecho, el concepto mismo de dar prioridad (o favorecer) a un sector o a una actividad es anatema a esta forma de pensar el crecimiento. Por lo tanto, las políticas públicas procrecimiento, de ser necesarias (algo que no es para nada obvio en esta forma de pensar la economía y el crecimiento), sólo deberían tener una orientación horizontal (a diferencia, por ejemplo, de las políticas industriales y comerciales típicas del modelo nórdico, o de Asia oriental).

Dentro de este primer grupo analítico también se debe ubicar la rama de teorías de crecimiento endógeno que vincula el crecimiento con retornos crecientes a escala, pero indiferentes a la actividad. Este último grupo incluiría, por ejemplo, los primeros modelos AK (aunque esto dependería de cómo se interpreten), así como modelos de crecimiento endógeno más recientes, en los que los cambios de la tasa de crecimiento son resultado del efecto acumulativo de las imperfecciones del mercado que surgen durante el

proceso de cambio tecnológico. No obstante, estos modelos consideran que estas imperfecciones, y los retornos crecientes correspondientes, se derivan directamente de la función de producción, en lugar de estar basados (como es característico en las nuevas teorías del crecimiento, clasificadas aquí en el segundo grupo) en una actividad determinada, como en el nivel de la inversión en investigación y desarrollo, o en capital humano.<sup>38</sup>

En el segundo grupo (nuevos modelos de crecimiento endógeno en los que el crecimiento es específico a la actividad que se desarrolle, pero indiferente al tamaño relativo de los sectores productivos de la economía) se encuentran en particular ejemplos ya clásicos como Romer (1990) y la versión neoschumpeteriana de Aghion y Howitt (1998). En estos modelos, así como en algunos de los modelos posteriores de crecimiento endógeno, los retornos crecientes, pese a ser generados por actividades intensivas en investigación, no están explícitamente vinculados con el tamaño, la profundidad o la fortaleza del sector manufacturero como tal, ni siquiera con el proceso de acumulación de capital en este sector. Esto es, no se considera que el sector manufacturero pueda *de por sí* (por su propia naturaleza) tener efectos específicos en la efectividad de las actividades que se desarrollen, como las de investigación y desarrollo.

En esencia, los modelos de crecimiento de este segundo grupo comparten el enfoque general de los de la nueva teoría del crecimiento del primero, ya que modelan el crecimiento como una función de las imperfecciones del mercado que de alguna manera crean retornos crecientes en el proceso de cambio tecnológico. Sin embargo, la diferencia fundamental entre éstos y los modelos más generales del primer grupo es simplemente que atribuyen explícitamente los retornos crecientes al nivel de la actividad que se desarrolle, mientras que los modelos más generales no abordan este tema. Es por eso que los modelos de Romer y otros se clasifican aquí como específicos a la actividad (especialmente a la inversión en investigación y desarrollo y en capital humano). No obstante, estos modelos son explícitamente indiferentes al sector que domine la economía; da lo mismo que lo haga la manufactura, los servicios, la construcción o los productos primarios (o si estos últimos se procesan o no antes de exportar). Estos modelos (y forma de pensar) no contemplan manera alguna en que la acumulación de capital en el sector manufacturero pueda tener un efecto retroalimentador sobre el nivel o la

<sup>38</sup> Véase Barro y Sala-i-Martin (1995).

efectividad de la inversión en investigación y desarrollo o capital humano. Para esta forma de pensar el crecimiento, ellos sólo se relacionarían mediante posibles interacciones de otro tipo (véase más adelante), pero no mediante un argumento *causal* al estilo kaldoriano, en el que la acumulación de capital en el sector manufacturero *estimula e incorpora* el cambio tecnológico.

Así, Aghion y Howitt (1998: 102), por ejemplo, tratan la acumulación de capital físico como complementario a la innovación —es decir, a la producción de conocimiento— mediante sus efectos sobre la rentabilidad de la investigación. Aun así, admiten:

Hay muchas razones para pensar que las políticas que favorecen la acumulación de capital en general también estimularán la innovación y aumentarán la tasa de crecimiento en el largo plazo [...] otra razón, *que sin embargo no encaja fácilmente en nuestro marco analítico*, es que los bienes de capital incorporan las nuevas tecnologías [*embody the new technologies*] [énfasis agregado; nuestra traducción].

Por lo tanto, aunque ellos desarrollan un concepto muy particular respecto de los efectos de la investigación y el desarrollo en la tasa de rentabilidad, la cita claramente indica que una incorporación al estilo de Kaldor (*embodiment à la Kaldor*), Thirlwall y otros modelos del tercer grupo (principalmente poskeynesianos, hirschmanianos y estructuralistas) no encajan en su marco analítico. Así, estos modelos son diferentes tanto del primer como del tercer grupo, ya que, si bien prestan atención a la inversión en investigación y desarrollo y en capital humano (considerándola la principal fuente del crecimiento), no la relacionan específicamente con ningún sector de la economía, incluido (en particular) el manufacturero.

En el tercer grupo —teorías en que el crecimiento es *específico* al sector que se desarrolla (y donde el nivel de actividad tiende a desprender de eso)— se destacan los enfoques del crecimiento económico de Kalecki, Hirschman, Kaldor, Thirlwall, Pasinetti, Prebisch y Schumpeter (aunque se puede debatir la inclusión de éste).<sup>39</sup> En estas teorías del crecimiento específico o inherente al sector productivo, que continúan una tradición que data de Smith y Hume,<sup>40</sup> el nivel de la acumulación de capital en el sector manufac-

<sup>39</sup> Para un análisis de la visión de Marx sobre el rol de la manufactura en el desarrollo del capitalismo y cómo esa visión influyó (directa o indirectamente, explícita o implícitamente) a muchos autores de este tercer grupo, incluido Kaldor, véase Tregenna (2009).

<sup>40</sup> “La destreza [...] nunca está más efectivamente estimulada que con el incremento de las manufac-

turero tendría efectos específicos sobre el crecimiento. En estos modelos, el patrón de crecimiento, los retornos crecientes y la dinámica del crecimiento económico en general son altamente dependientes de las actividades económicas que se estén desarrollando; es decir, de la *estructura* de la producción y del empleo. La gran diferencia entre este grupo y los dos anteriores es que, en sus formulaciones más clásicas, temas como la capacidad de generar y difundir el cambio tecnológico, las posibilidades de crecimiento de la productividad, la capacidad de ascender en la escala tecnológica, las sinergias, las externalidades y los *spill over effects*, la sostenibilidad de la balanza de pagos, la desigualdad (Palma, 2019a), las ganancias del comercio exterior y la capacidad de los países en desarrollo de cerrar la brecha con los países desarrollados (*catching up*) están directamente relacionados con el tamaño, la fortaleza y la profundidad del sector manufacturero.<sup>41</sup>

En las teorías más recientes de este tercer grupo analítico del crecimiento, los retornos crecientes, las “indivisibilidades”, el capital complementario, los bienes públicos, los derechos de propiedad, la capacidad empresarial, los costos de transacción y la efectividad de la estructura de incentivos también se relacionan (directa o indirectamente, explícita o implícitamente) con la estructura de la producción.

Así, desde el punto de vista del posible efecto de la desindustrialización en el crecimiento (particularmente de largo plazo), en el primer grupo analítico no hay razón para considerar la desindustrialización como un tema especialmente relevante, más que preguntarse si otros sectores de la economía serán capaces de absorber la mano de obra desplazada del sector manufacturero. Además, para estas teorías del crecimiento, incluso si es verídico que el descubrimiento de gas natural produjo cambios estructurales significativos en la economía holandesa, denominar estas transformaciones una enfermedad (enfermedad holandesa) debe considerarse como una dramatización equivocada.<sup>42</sup>

Desde el punto de vista del segundo grupo, el proceso de desindustrialización en economías *maduras* puede o no tener un impacto negativo en el creci-

turas” (Hume, 1767, vol. III; citado en Reinhart [2003]).

<sup>41</sup> Entre estos factores, la relación entre qué es lo que se exporta y cuán sostenible es la balanza de pagos ante el crecimiento ha sido uno de los temas a los cuales se les ha dado más importancia; véase, por ejemplo, Hausmann, Hwang y Rodrik (2005).

<sup>42</sup> De acuerdo con Porter (1984), para cualquier país, un *boom* exportador es inequívocamente positivo: “Aunque se ignore en la mayoría de la literatura [con un *boom* exportador], subirá el consumo, el gasto y el bienestar en general; términos como el síndrome holandés parecen implicar [que un *boom* exportador] es una condición mórbida en lugar de que sea una indicación de un país con suerte” (traducción nuestra).

miento, todo depende de la forma concreta que adopte esta desindustrialización. En general, no debería tener mayor efecto, pues no hay razón (dentro de esta lógica) para suponer que, *de por sí*, la desindustrialización afectaría de forma negativa el nivel del gasto en investigación y desarrollo y en capital humano (o su efectividad). En general, las actividades manufactureras que se queden atrás, o se pierdan, deberían ser las de menor potencial de innovación.

En el caso de un país de ingreso medio alto o medio, dentro de este enfoque del crecimiento tampoco existiría razón para considerar una desindustrialización como prematura, esto es, como un obstáculo para el crecimiento en el largo plazo (aunque incluya, como en el caso de algunos países de América Latina, como el cobre en Chile, hasta un retroceso en el nivel de procesamiento de los productos primarios para exportación). Básicamente, debería dar prácticamente lo mismo si hay desindustrialización o no. Lo que importa son los *clusters*, las políticas de innovación, los subsidios a emprendedores, la difusión de las tecnologías IT, etc. Eso no debería estar afectado, directa o indirectamente, por la cantidad de manufactura en el PIB o en el empleo.

Por último, es obvio que en el tercer enfoque del crecimiento económico tanto la desindustrialización —especialmente si es prematura y/o tiene el componente adicional relacionado con el síndrome holandés— como las dificultades actuales para generar y aplicar nuevas políticas industriales y comerciales paliativas, debido a los cambios institucionales y el clima ideológico internacional, son inequívocamente problemas fundamentales para el crecimiento en los países en desarrollo. Un ejemplo axiomático son los efectos dañinos de una desindustrialización prematura en países en desarrollo (como la de muchos países latinoamericanos, vía cambio poco pragmático en las políticas económicas), en términos no sólo de sus efectos en la velocidad del crecimiento económico, sino también (lo que es crucial) en el de su *sostenibilidad* a largo plazo.

Como explica Rodrik, quienes hacen política económica en América Latina (y países en desarrollo en general)

Tienen que entender cómo se han generado los milagros del crecimiento [*growth miracles*] [...] todas las economías exitosas de las últimas seis décadas deben su crecimiento a rápidos procesos de industrialización. Si hay algo con lo que todos están de acuerdo es que la receta asiática oriental de Japón, Corea del Sur, Singapur, Taiwán y, por supuesto, China fue excepcionalmente efectiva en mover la fuerza de trabajo del campo (o actividades informales) a la manufactura organi-

zada. Casos anteriores de procesos exitosos de cerrar brechas [*catching up*], como el de los Estados Unidos o Alemania, hicieron lo mismo [...] países que son capaces de transformar campesinos en obreros industriales ganan una gran ventaja en el crecimiento [Rodrik, 2012; traducción nuestra].

En los países industrializados todo dependería de las causas y de la velocidad de la desindustrialización. Por ejemplo, una interpretación de la notable desaceleración del crecimiento de la productividad que sufrieron los países industrializados desde mediados de los años setenta basada en este enfoque sería atribuirla precisamente a políticas equivocadas (particularmente, al monetarismo deflacionario de los años ochenta) y a cambios estructurales erróneos (por ejemplo, la desregulación financiera que llevó a una colossal financiarización de sus economías), pues éstos intensificaron artificialmente procesos de desindustrialización que podrían de otra manera haber seguido un curso mucho más moderado (y sustentable, desde el punto de vista del crecimiento). Estas políticas deflacionarias y financierizadoras también habrían dificultado la difusión del nuevo paradigma tecnológico de la microelectrónica y la informática, con todas las consecuencias que ello implica.

## CONCLUSIONES

El análisis se ha basado en el estudio de la caída relativa del sector manufacturero (en términos de empleo) en relación con el resto de la economía en el contexto de un proceso de cambio estructural generado, ya sea por fuerzas endógenas (por ejemplo, un movimiento hacia los servicios especializados en las economías avanzadas) o por fuerzas exógenas (por ejemplo, el descubrimiento de recursos naturales, o cambios en la política económica en países de ingreso medio). Por razones de espacio, no ha sido posible analizar adecuadamente experiencias recientes de desindustrialización absoluta: el decaimiento del sector manufacturero en el contexto de un colapso del ingreso nacional, como el ocurrido en las repúblicas de la antigua Unión Soviética y en varios países de África subsahariana.

Los datos y los análisis presentados en este trabajo han permitido confirmar en gran medida la trayectoria del tipo U invertida del empleo manufacturero respecto del ingreso per cápita identificado inicialmente por Rowthorn. Sin embargo, también se ha mostrado que esta relación tiene causas mucho

más complejas que las reconocidas hasta ahora. En primer lugar, la relación entre estas dos variables no es estable en el tiempo; hay pruebas convincentes de que el impulso original hacia la desindustrialización no fue que algunos países ya hubieran llegado al nivel en que la curva comienza a inclinarse hacia abajo, sino que se relaciona más bien con una caída continua en el tiempo de la relación de U invertida para los países de ingreso alto y medio alto. Además, el monetarismo radical de los años ochenta tuvo un efecto notablemente negativo en la relación entre el empleo en el sector manufacturero y el nivel de ingreso per cápita en los países industrializados.

En segundo lugar, la evidencia presentada anteriormente también permitió identificar una enorme caída de los puntos de inflexión de las regresiones que relacionan el empleo manufacturero y el ingreso per cápita desde los años ochenta. Desde el principio de esa década, se ha reducido drásticamente el nivel de ingreso per cápita desde el que parte el ciclo descendente del empleo manufacturero: de 40 000 dólares en 1980 a 20 000 en 1990, 18 000 en 2000 y 15 000 en 2010 (cifras en dólares internacionales de 2005; véase gráfica 5). Esta rápida reducción del punto de inflexión de las regresiones desde 1980 es crucial para entender la naturaleza cambiante de la desindustrialización: mientras que para 1980 ningún país —ni siquiera los Estados Unidos o los otros países de mayor ingreso per cápita de la muestra— había llegado a un nivel de ingreso per cápita que se acercara siquiera al nivel en que las curvas comienzan a caer; en 1990 ya había 20 países (incluso un país del grupo NIC-1, Singapur) cuyo ingreso per cápita superaba el punto crítico de la curva respectiva.

En tercer lugar, los datos y el análisis presentados en este documento nos han permitido desarrollar una manera nueva y más concreta (y, ojalá, analíticamente más sistemática) de entender el síndrome holandés. Hay un grupo de países que muestra un grado específico adicional de desindustrialización (adicional a la desindustrialización causada por las dos causas ya mencionadas), el así llamado síndrome holandés. Esta desindustrialización adicional está asociada ya sea con un repunte súbito de las exportaciones de productos primarios (o por incremento repentino de los precios o descubrimiento de nuevos recursos naturales), o con el desarrollo de un sector exportador de servicios (principalmente, turismo o finanzas). Desde esta perspectiva, el síndrome holandés es un proceso por el cual un país pobre en recursos naturales experimenta un cambio en su grupo de referencia, pasando del correspondiente a países que necesitan generar un superávit comercial en manufacturas

—para poder financiar sus inevitables déficits en *commodities*, como en petróleo— a otro que corresponde a aquellos que no lo requieren, ya que están en condiciones de generar un superávit comercial en productos primarios o servicios (con el cual se puede financiar un déficit en manufacturas). Cuando esto sucede, el país que experimenta este síndrome recorre *dos* sendas hacia la desindustrialización: la primera, común a los países del grupo original (los *mf*) y, adicionalmente, una segunda senda, fruto de la fuerza desindustrializadora atribuible al cambio de grupo de referencia (de *mf* hacia uno *pc*). En este contexto, el síndrome holandés sólo debe considerarse como el grado extra de desindustrialización asociado a este último movimiento (de país *mf* a uno *pc*).

En cuarto lugar, este síndrome también se propagó a algunos países de América Latina, pero lo principal en este caso es que no fue provocado por el descubrimiento de recursos naturales o por el desarrollo de un sector exportador de servicios, sino más bien por un drástico cambio en la política económica.<sup>43</sup> Éste fue básicamente el resultado de un programa radical (extremadamente rígido y ausente de todo pragmatismo) de liberalización comercial y financiera, emprendido en el contexto de un proceso general de cambio institucional, que llevó a una abrupta reversión de su estrategia de industrialización (liderada por el Estado) mediante la sustitución de importaciones. Brasil y los tres países del Cono Sur con los ingresos per cápita más altos (Argentina, Chile y Uruguay) fueron los países latinoamericanos que experimentaron los mayores (y más rápidos) niveles de desindustrialización, habiendo estado también entre los países de la región que se habían industrializado más rápido anteriormente y entre quienes aplicaron las reformas neoliberales de formas más drásticas (en muchos casos, particularmente corruptas), y muy pronto, se les sumó Colombia y Perú. Desde esta perspectiva, la principal diferencia entre las consecuencias de las transformaciones neoliberales y las políticas monetaristas deflacionarias en países de ingreso medio e industrializados es que los primeros, al haber sido afectados a un nivel de ingreso per cápita mucho menor, vieron también vulnerada su transición hacia una forma más madura de industrialización —es decir, *autosostenible* en un sentido kaldoriano—.

Las políticas de industrialización mediante sustitución de importaciones habían generado un nivel de empleo manufacturero que normalmente

<sup>43</sup> Para un análisis de este cambio en la política económica, véanse CEPAL (2003), Ffrench-Davis (2010), Ocampo (2011) y Palma (2010); para su impacto en la distribución del ingreso, Palma (2011, 2016 y 2019a).

hubiese correspondido con países que necesitan generar un superávit comercial en manufacturas (aunque los países de América Latina, a pesar de su industrialización, nunca pudieron alcanzar realmente este objetivo; véase Palma [2010]). El cambio radical del régimen de política económica (implementado sobre todo tras la crisis de la deuda de 1982) significó el final de las políticas industriales y comerciales tradicionales y generó cambios en los precios relativos, en el acceso a las finanzas internacionales, en los tipos de cambio reales, en el marco institucional de las economías, en el rol del Estado, en la estructura de los derechos de propiedad y en los incentivos de mercado en general que fueron extremadamente dañinos (y nocivos) para la manufactura. Este cambio implicó el abandono de la agenda proindustrialización, haciendo que estos países retornaran a su posición ricardiana natural (o ricardiana pasiva), de la cual llevaban más de medio siglo luchando por salir; es decir, retornaron a una posición asociada con sus ventajas comparativas estáticas (tradicionales o naturales), correspondientes a su dotación abundante de recursos primarios.

Parte de los problemas que tuvo la manufactura latinoamericana después de la reforma, por supuesto, tiene que ver con los problemas del legado de la industrialización sustitutiva. Ésta, con su proteccionismo indiscriminado en mercados caracterizados por la alta desigualdad en el ingreso de sus agentes, provocó muchas distorsiones, en particular, en que los incentivos (rentas) que se generaban llevaban inevitablemente a la diversificación horizontal, ya que había más retornos por desarrollar nuevos productos que por la profundización de la producción. Desde este punto de vista, la industrialización sustitutiva latinoamericana, a pesar de su discurso, no era realmente una agenda de "industrialización temprana" (*infant industry*), ya que su lógica no era proveer una protección temporal para ayudar —y empujar— a las nuevas empresas a llegar a la frontera productiva y transformarse en competitivas internacionalmente (Pérez, 2008; Díaz-Alejandro, 1989; Fajnzylber, 1990; Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1995). Más bien, corporaciones supuestamente *infant*, como General Motors, ITR, General Electric, Bayer o Nestlé, terminaron siendo protegidas (en algunos casos respecto de su propia producción en otros países) con tasas efectivas que llegaron a los cuatro dígitos. De hecho, hubo un "juego doble" (*double play*): con grandes excepciones (por ejemplo, EMBRAER), la industria manufacturera que emergió de la industrialización sustitutiva tuvo serios problemas para ajustarse al nuevo paradigma globalizador y al Asia en desarrollo. Esto, por

supuesto, se hizo mucho más difícil por la rigidez ideológica con la que se implementó la velocidad (totalmente innecesaria y contraproducente) de la apertura y liberalización financiera, y por las distorsiones creadas (también de forma innecesaria y contraproducente) por la macromonetarista (como los tipos de cambio sobrevalorados). Sin embargo, lo que se desarrolló en torno a la industrialización sustitutiva (como las instituciones, líneas de abastecimiento, habilidades y conocimiento) fue considerable (Pérez, 2008; Palma, 2005b y 2010).

Como decíamos anteriormente, los procesos de industrialización del Asia en desarrollo padecían en ese momento (la década de los ochenta) de los mismos problemas (o peores) que la industrialización latinoamericana; en términos de los BRICS, por ejemplo, en 1980 yo hubiese sin duda preferido comprar un auto brasileño que uno indio, una máquina textil brasileña que una china o (por cierto) volar en un avión brasileño que en uno ruso. Sin embargo, y a diferencia de América Latina, en Asia las reformas económicas y la macro fueron implementadas deliberadamente como mecanismos para fortalecer y acelerar sus ambiciosos procesos de industrialización, no para destruirlos de forma no creativa *à la Chicago Boys* en Chile, Gustavo Franco en Brasil, Domingo Cavallo en Argentina, Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Alberto Fujimori en Perú o Abdalá Bucaram en Ecuador, con su ya mencionado desprecio por la industria manufacturera de la región, hija ilegítima del proteccionismo y de la intervención estatal: símbolo de los peores “vicios” del modelo de desarrollo anterior.<sup>44</sup>

En este sentido, en Asia, a diferencia de América Latina, el énfasis de las reformas económicas se orientó a fortalecer y enderezar lo que había, en un esfuerzo liderado por la transformación creativa de su proceso de industrialización. Lo primordial fue el sentido de urgencia por revitalizar lo que ya había. El neoliberalismo en América Latina, en cambio, tuvo una orientación tipo “ave Fénix”: *à la* Gustavo Franco en Brasil, había que “deshacer 40 años de estupideces”; había que demoler estructuras productivas perversas, pues todo lo malo y distorsionado del pasado —en especial, la manufactura— no tenía arreglo. La única solución era destruirlo para que de sus cenizas emergiese algo puro. Como ya sabemos, eso no fue precisamente lo que sucedió...

<sup>44</sup> La única excepción es México, donde la urgencia del TLCAN con los Estados Unidos y Canadá facilitó (con alto componente de inversión extranjera) una importante reestructuración de lo que ya había en cuanto a industria manufacturera (véanse Moreno-Brid y Ros [2010] y Palma [2005b]).

En quinto lugar, Finlandia, Suecia, Dinamarca, Malasia, Vietnam y, en menor medida, otros países de Asia sudoriental, también ricos en recursos naturales (como Tailandia e Indonesia), muestran que, desde la perspectiva del empleo en el sector manufacturero, no existe la denominada “maldición de los recursos naturales”. Es evidente que países ricos en recursos naturales, o con un gran potencial para desarrollar actividades de exportación de servicios, tienen suficientes grados de libertad para aplicar políticas comerciales e industriales tendientes a seguir fortaleciendo la industria manufacturera y, por supuesto, políticas que puedan evitar un síndrome holandés.<sup>45</sup> Sin embargo, como se aprecia en particular en la experiencia latinoamericana, parecería que actualmente la maldición de los recursos naturales es más bien un fenómeno ideológico: a medida que avanza la globalización, cada vez hay menos países ricos en recursos naturales con la voluntad política, la independencia, la flexibilidad y el pragmatismo ideológico para aprovechar estos grados de libertad y adoptar políticas que promuevan la capacidad productiva industrial, en especial en lo que respecta al procesamiento de las exportaciones primarias (y los encadenamientos hirschmanianos correspondientes “aguas arriba y aguas abajo”). Esto se da no sólo porque el nuevo orden institucional internacional está tratando rápidamente de estrechar estos grados de libertad (como los ya mencionados nuevos tratados comerciales tipo TPP-11), sino también por el evidente papel de la ideología neoliberal en las políticas económicas.<sup>46</sup> Esto se ha reforzado por el hecho de que la nueva estructura de derechos de propiedad e incentivos ha sido particularmente efectiva en generar rentas alternativas (no manufactureras) sustanciales del tipo “fruta al alcance de la mano” (*low hanging fruit type*), que las élites locales han podido aprovechar sin mayor esfuerzo de inversión o de innovación. Como dice Douglass North (ganador del, así llamado, Nobel de economía), las reformas neoliberales han consolidado un *limited access order* en el que las élites dividen el control de las rentas y bloquean el acceso de otros.<sup>47</sup>

Hasta ahora la evidencia muestra que América Latina ha sido incapaz de asociar este tipo de cambio estructural —incluida su fuerte desindustriali-

<sup>45</sup> Un caso histórico paradigmático de intento por compatibilizar un gran *boom* exportador (el del salitre) con una agenda proindustrialización fue la política económica del presidente chileno José Manuel Balmaceda en la década de 1880 (véase Palma [2000]).

<sup>46</sup> Véase Palma (2014 y 2019c).

<sup>47</sup> Véase, en especial, North, Wallis, Webb y Weingast (2007).

zación prematura— con un crecimiento económico rápido y sostenible a largo plazo. Si bien varios países de la región (por ejemplo Chile, Argentina, Perú, Brasil) han sido capaces de generar períodos cortos de crecimiento a nivel asiático, ninguno ha sido capaz de sostenerlo en el tiempo (Palma, 2010 y 2012). Quizá la diferencia fundamental entre América Latina y Asia en cuanto a crecimiento no está en que los primeros no sean capaces de generar crecimiento económico; está en que hasta ahora, cuando lo logran, no han sido capaces de sostenerlo en el tiempo. Parece que mientras en Latinoamérica somos, cuando mucho, corredores de media distancia, en Asia son corredores de maratón.

Desde la perspectiva del tercer grupo analítico del crecimiento, el del sector específico, lo más probable es que este fenómeno esté directamente relacionado con la desindustrialización prematura y el síndrome holandés, inducido vía políticas económicas específicas. Quizá, la mayor diferencia entre América Latina y Asia en cuanto a las reformas económicas y a la actitud frente al Consenso de Washington fue que los primeros estaban dispuestos a creer que dicha ideología y conjunto de políticas económicas habían sido diseñados por Dumbledore, mientras que los segundos sabían (instintivamente) que lo más probable era que fuesen la obra de Voldemort.

A veces me pregunto si el tipo de neoliberalismo que tantos absorbieron (pero no digirieron) en Latinoamérica, incluida una buena parte de los economistas académicos y de la nueva izquierda, se caracteriza por la creencia de que en política económica “ya no queda nada por pensar”, y en la nueva izquierda, “ya no queda nada por pensar de forma crítica”. En términos de política económica, esta ideología (tipo “fin de la historia”, como si todo el sentido de la evolución humana fuese habernos traído a ella) se asemeja a la actitud sobre la física teórica de Lord Kelvin al final del siglo XIX, cuando declaró que “en física ya no queda nada más por descubrir; todo lo que queda por hacer es realizar más mediciones y de mejor calidad” (Kelvin, 1900; nuestra traducción). Con este tipo de ideología, quizás no debería sorprender que en América Latina, pero en especial en el Cono Sur y en Brasil, la desindustrialización posterior a 1980 haya tenido un gran componente (antischumpeteriano) de destrucción no creativa.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aghion, P., y Howitt, P. (1998). *Endogenous growth theory*. Cambridge: MIT Press.
- Amsden, A. (2001). *The rise of "the rest": Challenges to the west from late-industrializing economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Bairoch, P. (1973). Agriculture and the industrial Revolution 1700-1914. En C. Cipolla (comp.), *The industrial Revolution – Fontana economic history of Europe*, vol. 3. Nueva York: Collins/Fontana.
- Banco Mundial (2019). *World Development Indicators*. Recuperado de: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- Barro, R., y Sala-i-Martin, X. (1995). *Economic growth*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Bhagwati, J. (2003). *Testimony. Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy, Trade and Technology*. Nueva York: Columbia University. Recuperado de: <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8FR038G>
- Blankenburg, S., y Khan, M. H. (2009). The political economy of industrial policy in Asia and Latin America. En M. Cimoli, G. Dosi y J. E. Stiglitz (comps.), *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Bresser Pereira, L. C. (2010). *Globalization and competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CEPAL (2003). *A decade of light and shadow: Latin America and the Caribbean in the 90s*. Santiago de Chile: ONU.
- CEPAL (2018). *Base de datos*. CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/datos-y-estadisticas>
- Chang, H. J. (2002). *Kicking away the ladder – Development strategy in historical perspective*. Londres: Anthem Press.
- Chang, H. J. (2007). *Bad Samaritans rich nations, poor policies, and the threat to the developing world*. Londres: Random House.
- Cimoli, M., Dosi, G., y Stiglitz, J. E. (comps.) (2009). *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Cunha, A. M. (2012). *The economic, financial and trade relations in Brazil today: A general panorama and challenges* (mimeo). Cambridge.
- Díaz Alejandro, C. (1989). Some economic lessons of the early 1980s. En

- A. Velasco (ed.), *Trade, development and the world economy: Selected essays of Carlos Díaz Alejandro*. Oxford: Blackwell.
- DiJohn, J. (2009). *From windfall to curse? Oil and industrialization in Venezuela, 1920 to the present*. Pensilvania: The Pennsylvania State University Press.
- Fajnzylber, F. (1990). *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ffrench-Davis, R. (2010). *Economic reforms in Chile: From dictatorship to democracy*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Ffrench-Davis, R., Muñoz, O., y Palma, J. G. (1995). The Latin American economies 1950-1990. En *Cambridge History of Latin America*, vol. 6. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- GGDC (2018). *10-sector database*. Recuperado de: <http://www.gfdc.net/>
- Gregory, R. G. (1976). Some implications of the growth of the mineral sector. *The Australian Journal of Agricultural Economics*, 20(2), 71-91.
- Hausmann, R., Hwang, J., y Rodrik, D. (2005). *What you export matters* (CID working paper 123). Washington, D. C.: NBER.
- Hume, D. (1767). *History of England*, vol. 3. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Kaldor, N. (1967). Problems of industrialization in underdeveloped countries. En *Strategic factors of economic development*. Nueva York: Cornell University Press.
- Kelvin, Lord (1900). *Address to the British Association for the Advancement of Science*. Recuperado de: [http://www.physics.gla.ac.uk/Physics3/Kelvin\\_online](http://www.physics.gla.ac.uk/Physics3/Kelvin_online)
- Krugman, P. (1994). The myth of Asia's miracle. *Foreign Affairs*, 73(6), 62-78.
- Lipsey, R. G., y Lancaster, K. (1956). The general theory of second best. *The Review of Economic Studies*, 24(1), 11-32.
- Mönckeberg, M. O. (2001). *El saqueo de los grupos económicos al Estado de Chile*. Santiago de Chile: Ediciones B.
- Moreno-Brid, J. C., y Ros, J. (2010). *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- North, D., Wallis, J. J., Webb, S. B., y Weingast, B. R. (2007). *Limited access orders in the developing world: A new approach to the problems of development* (policy research working paper 4359). Banco Mundial. Recuperado de: <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-4359>
- Ocampo, J. A. (2011). Macroeconomic policy for development: countercyclical policies and production sector transformation. *CEPAL Review*, 36(104), 7-35.

- Ocampo, J. A. (2017). *Resetting the international monetary (non) system*. Oxford: Oxford University Press. Recuperado de: <http://fdslive.oup.com/www.oup.com/academic/pdf/openaccess/9780198718116.pdf>
- OCDE (2018). *OECD Statistics*. Recuperado de: <https://stats.oecd.org/>
- OIT (2018). *Base de datos de la OIT*. Recuperado de: <http://www.ilo.org>
- ONU (2019). *Basic data selection*. Nueva York: ONU. Recuperado de: <https://unstats.un.org/unsd/snaama/Basic>
- ONUDI (2018). *Employment database*. ONUDI. Recuperado de: <https://www.unido.org/employment>
- Palma, J. G. (1996). From an export led to an import substituting economy, Chile 1918-1935. En R. Thorp (ed.), *Latin America in the 1930s*. Basingstoke, Reino Unido: Macmillan.
- Palma, J. G. (2000). Trying to “tax and spend” oneself out of the Dutch disease. The Chilean economy from the War of the Pacific to the Great Depression. En E. Cárdenas, J. A. Ocampo y R. Thorp (comps.), *The export age. The Latin American economies in the late nineteenth and early twentieth centuries*. Londres: Palgrave.
- Palma, J. G. (2005a). Four sources of de-industrialisation and a new concept of the Dutch disease. En J. A. Ocampo (comp.), *Beyond reforms: Structural dynamic and macroeconomic vulnerability*. Palo Alto: Stanford University Press/Banco Mundial.
- Palma, J. G. (2005b). The six main ‘stylised facts’ of the Mexican economy since trade liberalisation and NAFTA. *Journal of Industrial and Corporate Change*, 14(6), 941-991.
- Palma, J. G. (2008). De-industrialisation, premature de-industrialisation and the Dutch disease. En *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2<sup>a</sup> ed. Londres: Palgrave.
- Palma, J. G. (2009). Flying-geese and waddling-ducks: the different capabilities of East Asia and Latin America to “demand-adapt” and “supply-upgrade” their export productive capacity. En M. Cimoli, G. Dosi y J. E. Stiglitz (comps.), *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Palma, J. G. (2010). Why has productivity growth stagnated in most Latin American countries since the neoliberal reforms? En J. A. Ocampo y J. Ros (comps.), *The Oxford handbook of Latin American economics*. Oxford: Oxford University Press. Recuperado de: <http://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe1030.pdf>

- Palma, J. G. (2011). Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the “Inverted-U”: The share of the rich is what it’s all about. *Development and Change*, 42(1), 2-65. Recuperado de: <http://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe1111.pdf>
- Palma, J. G. (2012). *Was Brazil's recent growth acceleration the world's most overrated boom? (Or, never in the field of economics has so much euphoria been generated by so few accomplishments)* (Cambridge working papers in economics [CWPE] 1248). Recuperado de: <http://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe1248.pdf>
- Palma, J. G. (2013). *¿Cuánto habrá que esperar para que los Chicago Boys y Asociados respondan por el botín que algunos se llevaron?* Santiago de Chile: Ciper. Recuperado de: <https://ciperchile.cl/2013/09/12/%c2%bfcuanto-habra-que-esperar-para-que-los-chicago-boys-asociados-respondan-por-el-botin-que-algunos-se-llevaron/>
- Palma, J. G. (2014). Latin America's social imagination since 1950. “From one type of ‘absolute certainties’ to another – with no (far more creative) ‘uncomfortable uncertainties’ in sight”. En J. Ghosh, R. Kattel y E. Reinert (comps.), *The handbook of alternative theories of economic development*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing. Recuperado de: <http://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe1416.pdf>
- Palma, J. G. (2016). Do nations just get the inequality they deserve? The “Palma Ratio” re-examined. En K. Basu y J. E. Stiglitz (eds.), *Inequality and growth: Patterns and policy* (pp. 35-94). Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan. Recuperado de: <http://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe1627.pdf>
- Palma, J. G. (2019a). Behind the seven veils of inequality. What if it’s all about the struggle within one half of the population over just one half of the national income? *Development and Change*, 50(5), 2-65. Recuperado de: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/dech.12505>
- Palma, J. G. (2019b). *El TPP-11 y sus siete mentiras: de democracia protegida a corporaciones protegidas*. Santiago de Chile: Ciper. Recuperado de: <https://ciperchile.cl/2019/03/26/el-tpp-11-y-sus-siete-mentiras-de-democracia-protegida-a-corporaciones-protegidas/>
- Palma, J. G. (2019c). The Chilean economy since the return to democracy in 1990. On how to construct a “middle-income trap” (and then sink slowly into the quicksand of inertia). En M. Llorca y R. Miller (comps.), *A new economic history of Chile*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

- Pen World Tables (2017). Recuperado de: <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>
- Pérez, C. (2004). *Revoluciones tecnológicas y capital financiero*. México: Siglo XXI Editores.
- Pérez, C. (2008). *A vision for Latin America: a resource-based strategy for technological dynamism and social inclusion* (Globelics working paper WPG0804). Recuperado de: <http://www.globelics.org/article/a-vision-for-latin-america-a-resource-based-strategy-for-technological-dynamism-and-social-inclusion/>
- Pesaran, H. (1984). Macroeconomic policy in an oil-exporting economy with foreign exchange controls. *Economica*, 51(203), 253-270.
- Pieper, U. (2000). De-industrialization and the social and economic sustainability nexus in developing countries: Cross-country evidence on productivity and employment. *Journal of Development Studies*, 36(4), 66-99.
- Porter, M. G. (1984). Mining and the economy – Some key issues. En L. H. Cook y M. G. Porter (comps.), *The minerals sector and the Australian economy*. Sídney: George Allen & Unwin.
- Reinhart, E. S. (2003). Increasing poverty in a globalized world: Marshall Plans and Morgenthau Plans as mechanisms of polarization of world incomes. En H. J. Chang (comp.), *Rethinking development economics*. Londres: Anthem Press.
- Rodrik, D. (2012). No more growth miracles. *Project Syndicate*. Recuperado de: <https://www.project-syndicate.org/print/no-more-growth-miracles-by-dani-rodrik>
- Rodrik, D. (2015). Premature deindustrialization. *Journal of Economic Growth*, 21(1), 1-33.
- Romer, P. M. (1990). Endogenous technical change. *Journal of Political Economy*, 98(5), s71-102.
- Ros, J. (2013). *Rethinking economic development, growth, and institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosenberg, M. (2005). *Back to basics. Export dynamism and the development of backward linkages in the Mexican apparel industry* (mimeo). Cambridge.
- Rowthorn, R. (1994). *Korea at the cross-roads* (working paper 11). Cambridge, Reino Unido: Centre for Business Research-Cambridge University Press.
- Rowthorn, R., y Ramaswamy, R. (1999). *Growth, trade and de-industrialization* (IMF Staff Papers, 46). FMI.

- Rowthorn, R., y Wells, J. (1987). *De-industrialization and foreign trade*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Recuperado de: <http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/adam-smith/wealth-nations.pdf>
- Solow, R. (1997). What is labour market flexibility? What is it good for? En *Keynes lecture in economics*. Londres: British Academy.
- Stiglitz, J. E. (2002). *Globalization and its discontents*. Nueva York: W. W. Norton Inc.
- Taiwán (2018). *National Statistics*. Recuperado de: <http://eng.stat.gov.tw/mp.asp?mp=5>
- The Economist* (2001). Chile could do more to become less dependent on copper. *The Economist*, 29 de noviembre de 2001.
- Tregenna, F. (2009). *The specificity of manufacturing in Marx's economic thought* (Cambridge working papers in economics 937). Recuperado de: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09672567.2011.592848>
- Ul Haque, N., Pesaran, M. H., y Sharma, S. (2000). Neglected heterogeneity and dynamics in cross-country savings regressions. En J. Krishnakumar y E. Ronchetti (comps.), *Panel Data Econometrics. Future Direction*. Ámsterdam: Elsevier Science.
- UNCTAD (2002). *Trade and development report*. Ginebra: ONU.
- Wade, R. (1992). East Asia's economic success: conflicting perspectives, partial insights, shaky evidence. *World Politics*, 44(2), 270-320.
- Winter, B. (2007). How Slim got huge. *Foreign Policy*. Recuperado de: <https://foreignpolicy.com/2009/10/12/how-slim-got-huge/>
- Wolf, M. (2007). Why plutocracy endangers emerging market economies. *Financial Times*, 6 de noviembre de 2007.