



El trimestre económico

ISSN: 0041-3011

ISSN: 2448-718X

Fondo de Cultura Económica

Palma, José Gabriel

Latinoamérica es la región con el menor crecimiento de la productividad en el mundo desde las reformas neoliberales. La nueva trampa del ingreso medio: rentas fáciles no generan precisamente élites schumpeterianas<sup>1</sup>

El trimestre económico, vol. 89, núm. 355, 2022, Julio-Septiembre, pp. 943-977

Fondo de Cultura Económica

DOI: <https://doi.org/10.20430/ete.v89i355.1595>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31375242008>

- ▶ [Cómo citar el artículo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)



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

Latinoamérica es la región con el menor crecimiento de la productividad en el mundo desde las reformas neoliberales. La nueva trampa del ingreso medio: rentas fáciles no generan precisamente élites schumpeterianas\*

Latin America is the region with the lowest productivity growth in the world since the neoliberal reforms. The new middle income trap: Easy rents do not exactly generate Schumpeterian elites

*José Gabriel Palma\*\**

La productividad no es todo, pero en el largo plazo,  
es casi todo.

PAUL KRUGMAN

[La ventaja comparativa de Corea fue] hacer lo que se  
nos dio la gana, pero lo que hacíamos, lo hacíamos bien.

GOBERNADOR DEL BANCO DE COREA

#### ABSTRACT

The “middle-income trap” in Latin America is about its inability to redesign productive strategies when the existing ones have become exhausted. Indolent elites, accustomed to living off “easy rents”, and neophobic states have become again the main obstacle to change. It already happened during the period of import sub-

\* Este trabajo resume mi presentación del 24 de marzo pasado en un evento organizado por *El Trimestre Económico* en la Ciudad de México para lanzar un número especial de la revista dedicada al trabajo de la CEPAL en la última década (vol. 89, núm. 353). El evento se encuentra en línea y se puede consultar en: <https://www.youtube.com/watch?v=vhxlvb1OOc>. El artículo retoma algunos planteamientos presentados anteriormente en Palma (2020a y 2020b), y Palma y Pincus (2022). Agradezco el apoyo financiero de la Universidad de Santiago para contratar a un ayudante (Proyecto POSTDOC\_DICYT, Código 032164PP\_AYUDANTE, Vicerrectoría de Investigación, Desarrollo e Innovación, Universidad de Santiago de Chile). Ignès, como siempre, la mayor inspiración.

\*\* José Gabriel Palma, Universidad de Cambridge, Inglaterra, y Universidad de Santiago de Chile, Chile.

stitution, and it is now happening again when the merely extractive model in the South of the region and the assembly model in the North have become exhausted. Instead of reigniting productivity growth by adding value to primary exports and strengthening backward linkages in extractive activities in one, or of “deepening” assembly manufacturing in the other—along with transforming “the green issue” into a new engine of productivity growth—what continues to prevail in the region is the “more of the same but, hopefully, better”, preached by orthodox economists and reinforced by new “investment-protection” treaties. All of this traps the region in an interregnum where the old fades away (since it gave all it could offer), but the new fails to be born—a scenario I have called our “Gramscian moment”. Despite a diversity of new progressive discourses, in Latin America (as in *Hotel California*), “we are all just prisoners here, of our own device”, with our social imagination still trapped in the “absolute certainties” of the still hegemonic neoliberal ideology—as if the region was in a state of addiction to an impoverished life. Perhaps this is what the young, women, and native people rebelled against in Chile in the social outbreak of October 2019.

*Keywords:* Middle-income trap; rentier elites; “easy rents”; extractive model; assembly manufacturing; productivity growth; Latin America. *JEL codes:* E2, N10, O11, O47.

## RESUMEN

Lo que caracteriza “la trampa del ingreso medio” en América Latina es la incapacidad para rediseñar estrategias productivas cuando las existentes se han agotado. Élités timoratas, acostumbradas a vivir de las rentas fáciles, y Estados neofóbicos se trasforman en el principal obstáculo al cambio. Ya ocurrió durante el periodo sustitutivo, y ahora vuelve a suceder cuando se agota el modelo meramente extractivo en el sur de la región, y el del ensamblaje simple en el Norte. En lugar de reactivar el crecimiento de la productividad agregando valor a las exportaciones primarias y fortaleciendo los encadenamientos “hacia atrás” en lo extractivo en uno, o “profundizando” la manufactura del ensamblaje en el otro —junto con transformar lo “verde” en un nuevo motor del crecimiento de la productividad—, lo que sigue imperando en la región es el “más de lo mismo pero, con suerte, mejor”, predicado por economistas ortodoxos y reforzado por nuevos tratados de “protección” a la inversión. Todo esto nos atrapa en un interregno donde lo viejo se desvanece (pues dio todo lo que podía dar), pero lo nuevo no logra nacer; un escenario que

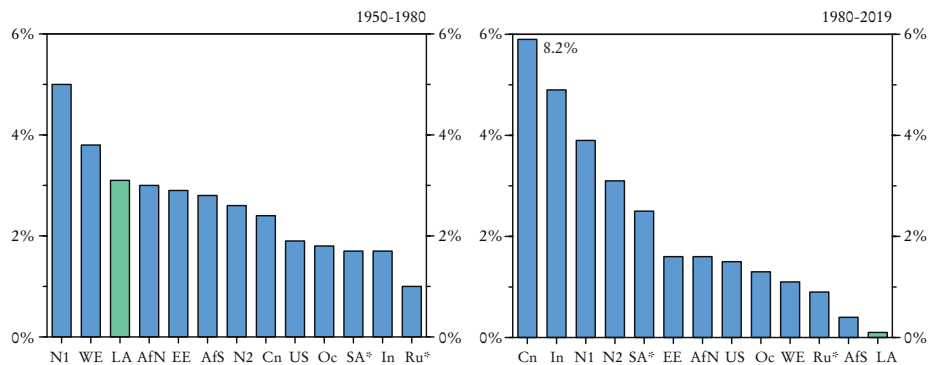
he llamado nuestro “momento gramsciano”. A pesar de una diversidad de nuevos discursos progresistas, en Latinoamérica (como en el *Hotel California*) continuamos prisioneros de nuestras propias cadenas, con nuestra imaginación social aún atrapada en las “certezas absolutas” de la todavía hegemónica ideología neoliberal. Es como si la región estuviese en un estado de adicción a una vida empobrecida. Quizá eso fue contra lo que realmente se rebelaron los jóvenes, las mujeres y los pueblos originarios en Chile en el estallido social de octubre de 2019.

*Palabras clave:* trampa de ingreso medio; élites rentistas; “rentas fáciles”; modelo extractivo; manufactura del ensamblaje; crecimiento de la productividad; América Latina. *Clasificación JEL:* E2, N10, O11, O47.

## I. INTRODUCCIÓN

Si uno compara el crecimiento de la productividad en todas las regiones del mundo desde las reformas neoliberales de los años ochenta, América Latina,

GRÁFICA 1. *Crecimiento anual de la productividad por regiones y grandes países, 1950-1980 y 1980-2019<sup>a</sup>*



<sup>a</sup> N1 = primera generación del Asia emergente (Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán); WE = Europa Occidental; LA = Latinoamérica; AfN = África del Norte; EE\* = Europa Oriental (datos disponibles sólo desde 1970); AfS = África al sur del Sahara (incluido Sudáfrica); N2 = segunda generación del Asia emergente (Indonesia, Malasia y Tailandia); Oc = Oceanía (Australia y Nueva Zelanda); SA\* = Sur de Asia, excluida la India (Bangladesh, Pakistán y Sri Lanka), y Ru\* = países de la ex Unión Soviética. Los acrónimos para países en esta y las gráficas siguientes son los de su dominio en internet. Asimismo, en esta y las gráficas siguientes el segundo periodo incluye sólo hasta 2019, a fin de evitar el impacto de la pandemia. Las cifras están en dólares internacionales de 2021; a menos que se especifique lo contrario, todas las cifras en dólares en adelante serán en esta moneda.

FUENTE: TED (The Conference Board, 2022).

con su estancamiento de la productividad durante estas cuatro décadas, es la región que tiene el peor desempeño. Si bien hay diversidades sectoriales y entre países, en términos reales una persona trabajadora latinoamericana produce hoy en día en promedio lo mismo que en 1980 (el equivalente a 38 000 dólares por año, en dólares internacionales de 2021) —véase Total Economy Database (TED) (The Conference Board, 2022)—. Esto no fue precisamente lo que prometían los del Consenso de Washington y los economistas neoliberales de la región cuando vendían sus reformas.

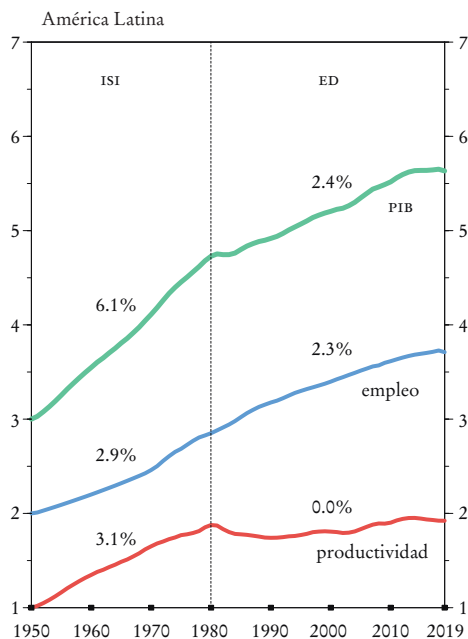
Lo anterior contrasta radicalmente con el desempeño de la región durante las tres décadas anteriores (1950-1980), cuando con un promedio de 3.1% anual fue la tercera con mayor tasa de crecimiento de la productividad en el mundo, por lo cual logró incrementarla de menos de 15 000 dólares estadounidenses a 38 000. Esto indica que nuestro problema no es el de ser capaces de incrementar nuestra productividad, sino *el de sostener dicho crecimiento en el tiempo*.

Sobresalen dos diferencias entre estos periodos. Una es el contraste de la relativa homogeneidad del desempeño regional durante el primero con la gran heterogeneidad en el segundo. La otra es que el *ranking* entre las regiones cambió radicalmente: la India saltó del penúltimo al segundo lugar, y China del octavo al primero; por su parte, Europa Occidental cayó del segundo al noveno, y América Latina del tercero al último.

Como se sabe, el crecimiento de la productividad es la clave para un crecimiento económico sostenido y el proceso de cerrar brechas productivas con la frontera tecnológica. También es la base del concepto “myrdaliano/youngiano/keynesiano/kaldoriano” de la “causalidad acumulativa”, con su énfasis en los “circuitos de retroalimentación positiva” capaces de generar un crecimiento que se perpetúa a sí mismo.

Sin embargo, tener la peor tasa de crecimiento de la productividad en el mundo no fue obstáculo para que América Latina fuese la región que generaba el mayor incremento relativo en el número de millonarios, centimillonarios y billonarios en el mundo durante varios periodos de este ciclo —véanse Knight Frank (2022) y Mille (2022)—.

Debido a lo anterior, si en algo tuviese que criticar los trabajos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la última década, tan bien resumidos en el número especial de *El Trimestre Económico* de enero-marzo de este año, es que, a pesar de sus grandes contribuciones a los temas de la productividad y la desigualdad, quizá no han enfatizado sufi-

GRÁFICA 2. América Latina: PIB, empleo y productividad, 1950-1980 y 1980-2019<sup>a</sup>

<sup>a</sup> ISI = modelo sustitutivo de importaciones; ED = modelo extractivo dual. Cada serie es un número índice en escala logarítmica (en promedios móviles de tres años), con base 1 en 1950 para la productividad, 2 para el empleo y 3 para el PIB. Lo mismo en las gráficas similares que se presentan más adelante.  
FUENTE: TED (The Conference Board, 2022).

cientemente la naturaleza del problema de la economía de la región, su grado de intensidad, así como el nivel del desafío por delante.

Durante el primer periodo, América Latina no sólo logró una de las mayores tasas de crecimiento del PIB en el mundo (6.1% anual), sino también un gran dinamismo tanto en productividad (3.1%) como en empleo (2.9%). En el periodo siguiente, en cambio, se estancó la productividad, mientras que el crecimiento del empleo continuó con gran dinamismo (2.3% anual) —lo que significó pasar de 100 millones de empleos a 250 millones—, transformándose de paso *en el único factor que siguió contribuyendo al crecimiento del PIB*.

Así, mientras en Argentina, Brasil y México (que después del colapso de la economía venezolana representan en conjunto más de 80% del PIB de América Latina) la productividad promedio del trabajo hoy en día es la

misma que hace cuatro décadas, en China ésta se multiplicó por un factor de más de 20, en la India por más de seis, en Corea, Taiwán y Vietnam por cinco, en Tailandia por cuatro, y en Indonesia y Malasia por tres. Incluso Chile, país que ha tenido el mejor desempeño en la región, hasta el comienzo de la pandemia a principios de 2020, no había logrado ni siquiera duplicar la productividad del trabajo durante el medio siglo de su modelo neoliberal (Palma, 2019c).

El incremento del empleo en la región (el cual se multiplicó 2.5 veces), en cambio, es el segundo mayor del mundo en ese lapso (1980-2019), lo que es particularmente elevado si se toma en cuenta que el crecimiento de la población cayó bajo un 1% anual hacia finales del periodo. Incluso es probable que sea el más alto, ya que en la mayoría de los países del África al sur del Sahara (la tasa más alta) no hacen encuestas laborales, por lo que el crecimiento del empleo se obtiene simplemente como proyección de su alta tasa de crecimiento de la población. Sin embargo, el problema de América Latina es que esta gran creación de empleo se realiza casi exclusivamente en servicios y construcción, actividades con bajo nivel de productividad y *bajo potencial de crecimiento de la productividad* en el largo plazo.

Al estancamiento de la productividad y la abundancia de empleo barato en servicios de baja productividad hay que sumar la alta desigualdad para así cerrar la trilogía que retarda el desarrollo de la región. En estas cuatro décadas, en países como Brasil, por ejemplo, mientras se estanca la productividad promedio de la economía, se agregan 50 millones de empleos en servicios de baja productividad, y el 10% más rico de la población se logra apropiarse de 60% del ingreso nacional, y el 1% más alto de 26% del ingreso. En otros, como Chile, dichos grupos son aún más insaciables (World Inequality Database [WID], 2022).

No debería sorprender entonces que Krugman (2011) haya identificado el enigma del bajo crecimiento con alta desigualdad de América Latina como uno de los desafíos analíticos más grandes de la teoría económica. El objetivo de este trabajo es mostrar cómo mi interpretación del análisis “ricardiano” nos ilumina en esa dirección.

Al margen de los grandes problemas intrínsecos del modelo neoliberal en estas materias, también es relevante el “cómo” se implementó inicialmente en la región: su fundamentalismo desatado y corrupción generalizada dejaron una huella de “destrucción no creativa”, rigidez estructural y falta de imaginación social de la cual la región nunca logró recuperarse. Aunque

dichos fundamentalismo y corrupción también ocurrieron durante las reformas económicas en casi todo el mundo occidental, en América Latina procesos como la relegitimación del capital y el desvanecimiento del pensamiento social crítico fueron particularmente pronunciados. El neoliberalismo —con sus nuevas (y en casos sofisticadas) tecnologías de poder y sus poco refinadas políticas económicas— logró conquistar la región, incluyendo a la mayoría de su intelectualidad progresista, de modo tan completo (y feroz) como la Inquisición conquistó a España (Palma, 2014).

Una de mis hipótesis es que la región nunca logró superar su “pecado original”: los “Siete Magníficos”, aquellos líderes pioneros, honestos y desinteresados que trajeron dicho modelo a la región: Pinochet, Salinas, Menem, Fujimori, Collor, Pérez y Bucaram.

## II. ALGUNOS ELEMENTOS TEÓRICOS

Este trabajo retoma la tradición ricardiana de entender el crecimiento y la distribución como partes de un mismo proceso donde las rentas están en el centro de la escena, y en el cual interactúan rentistas, capitalistas y trabajadores (y ahora también la burocracia); y donde la historia, la política y las instituciones son tan relevantes como los “fundamentos” económicos. Esta forma de articular el crecimiento con la desigualdad se contrapone tanto con la tradición neoclásica y su interacción bastante mecánica de puros “fundamentos”, como con aquella donde hay sólo un conflicto (la lucha de clases) y sólo dos agentes (capital y trabajo), y en la cual esa lucha se articula en un marco teleológico.

Desde nuestra perspectiva ricardiana de la interacción entre el proceso productivo y el distributivo, el énfasis del análisis se orienta a conflictos que por su naturaleza son “antagónicos”, por lo que en lo fundamental pertenece a la arena de “lo político”, donde no hay soluciones meramente lógicas (Laclau y Mouffe, 2014). Por eso, *el mundo emergente es una historia de opciones en un escenario de equilibrios múltiples* (Palma, 2020b).

Lo anterior ayuda a entender por qué en estas cuatro décadas encontramos países —como Brasil— donde la productividad se estanca y la distribución del mercado (aquella antes de impuestos y transferencias) está entre las peores del mundo, y otros —como Corea y Taiwán— donde la productividad se multiplica por cinco y dicha distribución llega a ser de las más equitativas del

mundo. Éste es un escenario donde países toman *opciones diferentes* y terminan en mundos paralelos. Más aún, como argumentaba Sartre (2004), nada revela en forma más clara quiénes somos que las opciones que tomamos. Sencillamente, ya no es creíble seguir afirmando (como muchos lo siguen haciendo) que los países emergentes son meros espectadores de sus destinos, a merced de factores “externos”. Ya es hora de rechazar los determinismos mecánicos y las causalidades simples, e insistir en nuestra libertad y responsabilidad últimas. La cita clásica por antonomasia nos la da Shakespeare (1605: acto I, escena II) en un discurso de *El Rey Lear*: “¡He aquí la excelente estupidez del mundo; que, cuando nos hallamos a mal con la Fortuna, lo cual acontece con frecuencia por nuestra propia falta, hacemos culpables de nuestras desgracias al sol, a la luna y a las estrellas! [...] ¡Admirable subterfugio del hombre libertino!”.

En la tradición ricardiana una primera aproximación al problema se da en la distinción entre la naturaleza de las “rentas” y las “utilidades operativas”. En ese escenario, el eje analítico del crecimiento y la desigualdad (incluyendo la inversión, la absorción tecnológica y el crecimiento de la productividad) gira en torno a *la tendencia de las primeras a dominar las segundas*. Esto es, en una economía con mercados desregulados y sin un Estado fuerte e inteligente —en el sentido de Mazzucato (2018)—, se favorecería tanto *la supremacía de las rentas fáciles* en desmedro de las utilidades operativas (incluidas las que nacen por la manipulación del mercado), *como el uso no productivo de dichas rentas*.

Esto se potenciaría en economías ricas en recursos naturales con apropiación privada de dichas rentas, pues como ellas se captan *por completo* en la etapa inicial extractiva, mercados desregulados sólo incentivarían lo extractivo y *no la inversión en diversificación productiva*. Tal es la principal lección del “modelo nórdico” y ahora de varios países asiáticos emergentes: la industrialización basada en dichos recursos requiere un Estado que coordine la inversión y que “discipline” al empresariado a usar sus rentas en formas productivas y en el país. Si no, élites con preferencias rentistas por “lo fácil” tendrían las de ganar, sus rentas se orientarían hacia lo no productivo, y las instituciones disfuncionales que las sustentan tendrían gran “capacidad para persistir” (Palma, 2019c y 2020b).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Para un análisis del contraste entre rentas que incentivan y retardan el crecimiento, véase Khan (2000).

Esta otra forma de ver la misma trilogía (supremacía de las rentas fáciles, su uso no productivo y la capacidad de instituciones que obstruyen el crecimiento para persistir) es particularmente relevante en el análisis de América Latina desde las reformas neoliberales, en especial porque potenció la transferencia de ingresos dentro de la élite capitalista en favor de rentistas y en contra de las utilidades operativas. Además, en la región las oligarquías rentistas han sido particularmente eficaces a la hora de reconstruirse después de sucesivas crisis políticas y económicas (la así llamada “ley de hierro de las oligarquías”; véase Acemoglu y Robinson, 2013).<sup>2</sup> Independientemente de lo que el resto de la sociedad les haya deparado, estas élites han sido capaces de rediseñar los nuevos escenarios a su medida.

¡Qué contraste con el Asia emergente! En Corea, por ejemplo, siete de los 10 conglomerados más grandes de los años sesenta ya no estaban en dicha posición en los setenta; cuatro de los 10 más grandes de los setenta ya no estaban ahí en los ochenta, y la misma proporción de esa década ya no tenía dicha posición en los años 2000; y de éstos, dos ya no están ahí hoy día. En total, de los 10 conglomerados más grandes en la actualidad, sólo dos tenían esa posición en las primeras etapas de la gran transformación productiva coreana (Samsung y LG). Esta rotación dentro de la élite empresarial parece ser la clave no sólo para romper la trampa del ingreso medio, sino también para luego poder *sostener en el tiempo* el proceso de cerrar brechas productivas con la frontera.

Qué diferencia con nuestra América Latina, donde oligarquías rentistas han logrado transformar su forma de dominación en algo que se aproxima a lo que en estadística llamamos un “proceso estacionario”, en el sentido en que impactos desequilibrantes (por ejemplo, el colapso económico de 1982 y el retorno a la democracia en los años ochenta y noventa en varios países de la región, y ahora lo que sucede en Chile luego del “estallido social” de octubre de 2019) sólo han tenido efectos temporales. Si bien la historia de América Latina está plagada de crisis de todo tipo, sus oligarquías han podido rediseñar los nuevos escenarios de tal forma que han logrado seguir haciendo realidad sus perennes sueños rentistas fáciles. En el momento de escribir, todo indica que la nueva Constitución en Chile, con su relegitimación del rentismo fácil, en especial en los recursos naturales, va a ser un nuevo ejemplo paradigmático.

<sup>2</sup>Para el caso chileno, véase Palma (2020b).

Para Ricardo, la incapacidad de distinguir en forma apropiada entre la naturaleza de las rentas y la de las utilidades operativas era el principal problema de la teoría económica de su época, algo que heredó la economía neoclásica hasta hoy. Para él, “Adam Smith y otros grandes pensadores [...] al no tratar correctamente el principio de la renta, han pasado por alto muchas verdades fundamentales, que sólo pueden descubrirse después de que el tema de la renta se analice con la profundidad que requiere” (Ricardo, 1817).

Como mi análisis de la dinámica económica y de la interacción entre el crecimiento de la productividad y la desigualdad proviene de esta tradición —donde la historia, la política y las instituciones son altamente relevantes—, éste hace hincapié en Gramsci más que en Kuznets, en Hirschman más que en Solow, y en Mazzucato, Amsden o Pérez más que en interpretaciones ortodoxas de la relación entre tecnología, productividad y desigualdad. El énfasis reside en la especificidad de procesos endógenos más que en las fuerzas determinísticas del universo. En Palma (2016) ya decía respecto de la distribución del ingreso que *cada país se merece la desigualdad que tiene*; lo mismo ocurre con el crecimiento de la productividad.

Lo más importante para entender estos procesos comprende cuestiones como ¿qué es lo que contribuye a la formación de las creencias colectivas?, ¿cómo surgen los distintos tipos de consensos hegemónicos?, ¿cómo pueden cambiarse?, ¿por qué los conflictos “antagónicos” se asocian con la formación de fuertes identidades políticas, en las que se invierte tanta energía libidinal? Es decir, mi forma de entender el estancamiento de la productividad y la alta desigualdad en la región se relaciona más con la ideología que con la tecnología; con la capacidad de agencia más que con la estructura (siempre que las primeras sean capaces de comprender las segundas); con la articulación discursiva más que con el determinismo económico, y con la voluntad más que con accidentes históricos —del tipo que enfatiza Piketty (2014) en sus trabajos sobre la desigualdad—. <sup>3</sup> En definitiva, se relaciona con el combatir (con determinación keynesiana) las fallas y las distorsiones de mercado —en especial las creadas artificialmente en la esfera de la producción, como la apropiación privada de la renta de los recursos naturales y la concentración oligopólica—, en lugar de rendirse a ellas y a la desigualdad de mercado asociada con éstas (al estilo de la “nueva” izquierda en Europa y América Latina).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Para una crítica, véase Palma (2019a).

<sup>4</sup> Véase Faculty of Economics, University of Cambridge (2020).

El paradigma tecnológico y la naturaleza de los mercados financieros y de las institucionales habrán cambiado sustancialmente desde Ricardo, pero el bajo crecimiento de la productividad en América Latina y su alta desigualdad son resultado de la misma tendencia a la supremacía de las rentas no productivas —incluidas ahora las de la financiarización (Palma, 2022)—, en desmedro de las utilidades operativas y los salarios. No hay que olvidar que en el modelo de crecimiento de Ricardo —a diferencia de los demás economistas clásicos, de Marx a Smith—, en el “equilibrio de largo plazo” (el *steady state*) los salarios se congelan, las utilidades operativas son absorbidas por las rentas improductivas, y se estanca el crecimiento de la productividad (sólo el cambio tecnológico y el comercio internacional podrían rescatarnos de este destino).

Este enfoque analítico es el que más ayuda a entender cómo la región puede presentar simultáneamente el escenario ya indicado, uno que es igualmente tóxico para el crecimiento de la productividad, así como para la equidad y la democracia.

### III. EL COLAPSO MANUFACTURERO:

#### LA “DESTRUCCIÓN NO CREATIVA” DEL MOTOR KALDORIANO DEL CRECIMIENTO

Tal vez nada revela de mejor manera el estilo “marcha atrás” que tuvieron las reformas neoliberales en América Latina que lo sucedido con la manufactura. Esto se resume mejor en las palabras del presidente del Banco Central de Brasil, Gustavo Franco, cuando le preguntaron cuál era el fundamento de las reformas neoliberales de Cardoso. Su respuesta fue muy clara: “deshacer cuarenta años de estupideces”.<sup>5</sup> En Chile ya había existido la misma actitud “marcha atrás”. En *El Ladrillo*, una publicación de los Chicago Boys anterior al golpe, por ejemplo, se llama a hacer exactamente lo mismo: la revocación completa de la ISI, para lo cual había que revertir todas sus políticas (el equivalente a multiplicarlas por  $-1$ ). Así, en el fundamentalismo ideológico neoliberal, aquello que hasta entonces era considerado “virtud” pasó a ser “vicio”, y viceversa. Ése era el nivel de profundidad del pensamiento de los Chicago Boys.

Por grandes que hayan sido los problemas de la ISI hacia el final de su periodo, en especial el de haberla extendido mucho más allá de su vida útil

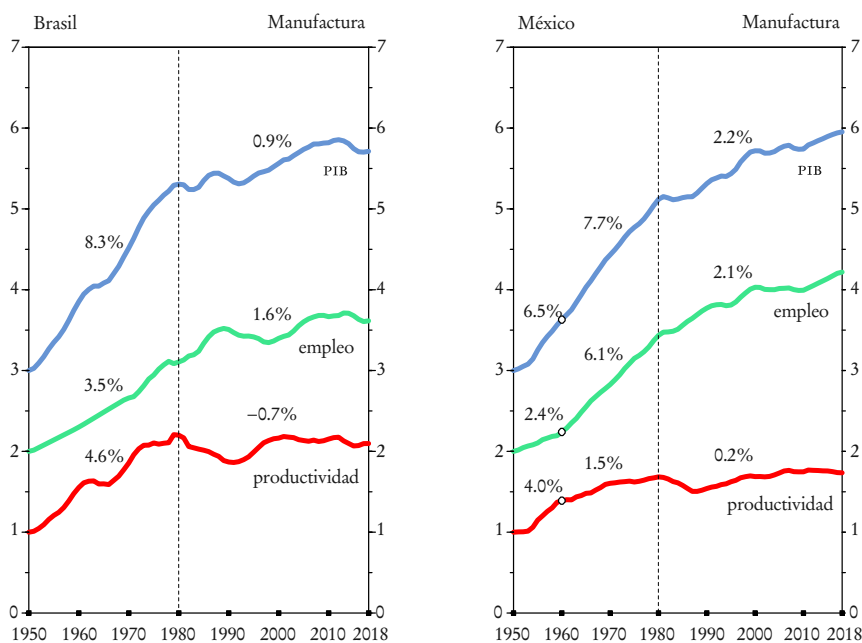
<sup>5</sup> Entrevista publicada en el diario *Veja* el 15 de noviembre de 1996.

(cuando ya sus políticas se transformaban en contraproducentes), resulta poco probable que la nueva estrategia productiva — y sus políticas económicas asociadas— tenga principios orientadores tan simples. Además, sólo ideologías inseguras necesitan demonizar todo lo que sucedió anteriormente para romantizar sus propias propuestas.

Tal discurso ideológico poco sofisticado refleja claramente la rigidez con que se implementaron las reformas en la región y su pobre resultado. Esto golpeó con especial fuerza la manufactura, pues “cerró la imaginación” a la conceptualización de alternativas para su reingeniería.

Cuán diferentes fueron las reformas económicas en el Asia emergente, donde, en lugar de implementarse para revertir mecánicamente su estrategia anterior de industrialización, se hizo *para reforzarlas* y ayudarlas en su adaptación al nuevo paradigma tecnológico y orden económico internacional.

GRÁFICA 3. *Brasil y México: PIB, empleo y productividad en la industria manufacturera, 1950-2018*



FUENTES: Economic Transformation Database (ETD) (Groningen Growth and Development Centre [GGDC], 2022). Para una explicación de cómo se construyeron estas series, véanse Palma y Pincus (2022) y la gráfica 2.

En América Latina, en cambio, el simplista discurso neoliberal estilo “marcha atrás” condujo a la “destrucción no creativa” de la manufactura de la ISI. Mientras tanto, el Asia emergente no podía creer su suerte, ya que esto le abría innumerables oportunidades productivas de exportación.

Así, el inicio de las reformas neoliberales en América Latina marcó el fin de un periodo dinámico de industrialización (gráfica 3). Entre 1950 y 1980 las dos economías más grandes de la región —Brasil y México— multiplicaron su producción de manufacturas por un factor de 11 y de 9, respectivamente (The Conference Board, 2022).<sup>6</sup> Lo que siguió fue una desaceleración sin precedentes: en Brasil el crecimiento anual de la producción manufacturera disminuyó en un 90%: de 8.3% al año entre 1950 y 1980 a 0.9% entre entonces y 2018. En México la caída fue de 7.5 a 2.2%, lo cual ocurrió a pesar de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la gran inversión extranjera que atrajo y la transferencia de capacidades productivas manufactureras estadounidenses y asiáticas a dicho país.

Por supuesto que era esencial hacer una profunda reingeniería de la ISI, y un nuevo paradigma tecnológico y la transformación de la economía mundial (con su globalización y financierización) creaban otros escenarios y desafíos. Pero era bien poco probable que la respuesta más eficiente a todo eso hubiera sido la marcha atrás mecanicista de los Chicago Boys en Chile, o los neoliberales de Cardoso. Aún menos probable era que dichas políticas todavía siguieran siendo relevantes medio siglo después, cuando prácticamente todo ha cambiado en la economía y las finanzas mundiales.

La teoría ortodoxa del comercio internacional (la nueva y la antigua) predecía que la liberalización del comercio y la mayor competencia del Asia emergente (abundante en mano de obra barata) afectarían más las actividades manufactureras (o los segmentos de las cadenas de valor) latinoamericanas que utilizan intensivamente la mano de obra que las de mayor nivel de productividad laboral. A su vez, la manufactura que quedaría, por estar más concentrada en actividades dinámicas y de mayor valor agregado, generaría un crecimiento rápido de la productividad promedio de la industria por la especialización y los rendimientos crecientes.

Sin embargo, y en forma sorprendente, en las dos economías más grandes de la región (como en Argentina) sucedió exactamente lo contrario: el empleo manufacturero fue el que continuó creciendo (especialmente en

<sup>6</sup> Véanse también Palma (2010, 2019b y 2019c).

México) mientras que la productividad se estancó. No es la primera vez que el mundo real no se ajusta a la ingenuidad de los modelos ortodoxos.<sup>7</sup>

En otras palabras, la evidencia disponible indica que la región, en lugar de transferir al Asia emergente las actividades manufactureras más intensivas en mano de obra, transfirió indiscriminadamente todo lo que era “movible” (*footloose*) (Palma, 2010). Mucho de lo que quedó fue simplemente lo que tenía que estar cerca del mercado consumidor o del lugar geográfico de sus insumos (como algunas empresas que procesan recursos naturales); pero, incluso en este caso, la reducción de los costos de transporte llevó a que se transfirieran al Asia muchas actividades de este tipo.<sup>8</sup>

La desaceleración del sector manufacturero en las tres economías más grandes de la región, así como el colapso de esta actividad en Venezuela redujeron la participación de América Latina en la producción manufacturera de los mercados emergentes de más de la mitad del total en 1980 a una décima parte en 2018.<sup>9</sup> De hecho, en el mercado mundial de manufacturas el crecimiento relativo de China es un reflejo de la declinación de América Latina (Palma, 2010 y 2019b).

De aquí surge la pregunta: ¿por qué América Latina desperdició su gran oportunidad para beneficiarse de la globalización de las manufacturas, dada la supremacía que tenía en esas actividades entre los países en desarrollo antes de 1980?<sup>10</sup> Su manufactura, en cambio, ¿fue aplastada por dicha globalización! Lo fundamental de la respuesta probablemente va en la misma dirección del análisis ricardiano: la apertura comercial y el fin del apoyo indiscriminado del Estado le quitaron abruptamente a la manufactura latinoamericana dos de los grandes componentes de sus rentas artificiales. Esto las hizo poco atractivas para una élite empresarial con preponderancia a las rentas fáciles en un escenario donde éstas resurgían con fuerza en privatizaciones corruptas, en lo extractivo y en las finanzas. No por nada pocos años después de la apertura comercial en Brasil ya como la mitad de la legendaria burguesía industrial paulista estaba dedicada a las finanzas, y otros compraban privatizaciones de monopolios naturales a precio de liquidación; mien-

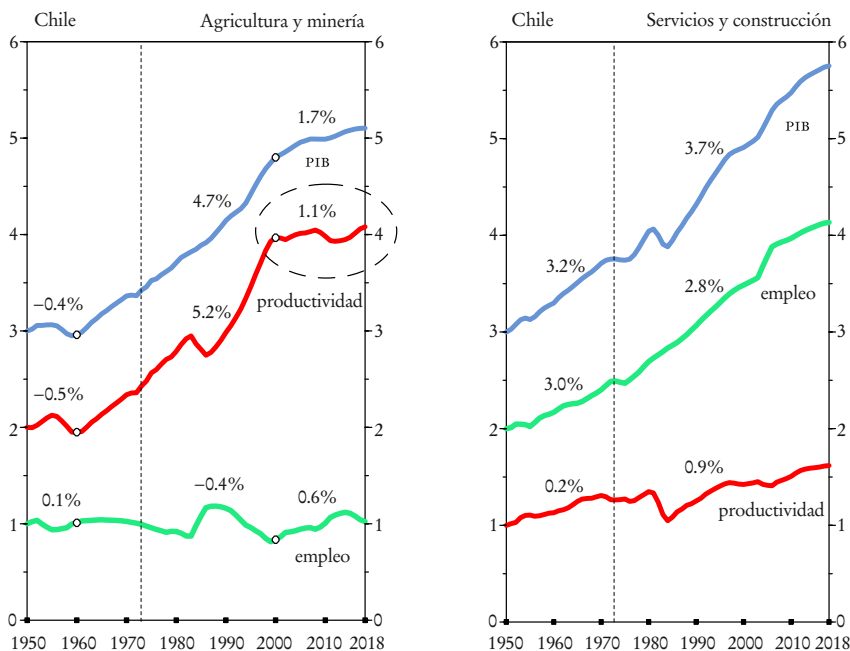
<sup>7</sup> Sobre la desindustrialización de la región, véanse Palma (2005 y 2019b).

<sup>8</sup> Para un análisis de estos tres tipos de actividades manufactureras, véase Sutcliffe (1971).

<sup>9</sup> Véanse los Indicadores de Desarrollo Mundial (WDI) del Banco Mundial (2022).

<sup>10</sup> En 1980 uno sin duda hubiese preferido un automóvil brasileño, mexicano o argentino que uno hecho en la India, un electrodoméstico latinoamericano a uno chino, o volar en un avión construido en Brasil en vez de uno construido en Rusia.

GRÁFICA 4. Chile: PIB, empleo y productividad en el sector primario, y en servicios y construcción, 1950-2018



FUENTE: ETD (GGDC, 2022).

tras tanto, los más emprendedores se trasladaban a lo extractivo en busca de la renta de dichos recursos naturales (sin importarles si de por medio destruían el Amazonas).

#### IV. EL MODELO "EXTRACTIVO DUAL" DE AMÉRICA LATINA

El nuevo modelo de desarrollo que emergió en la región se ha caracterizado por crear una "asimetría sectorial" extrema, donde un sector (el primario) pasó a ser el único que generaba crecimiento de la productividad, mientras que otro (servicios y construcción) era lo que proveía empleo. Esta "dicotomía sectorial", claramente evidente en Chile en la gráfica 4, nos llevó a definir este modelo como "extractivo dual" (ED): extractivo porque lo primario impulsa la productividad, y dual porque cada gran sector es capaz de generar lo uno u lo otro, sin que ninguno sea capaz de generar conjunta-

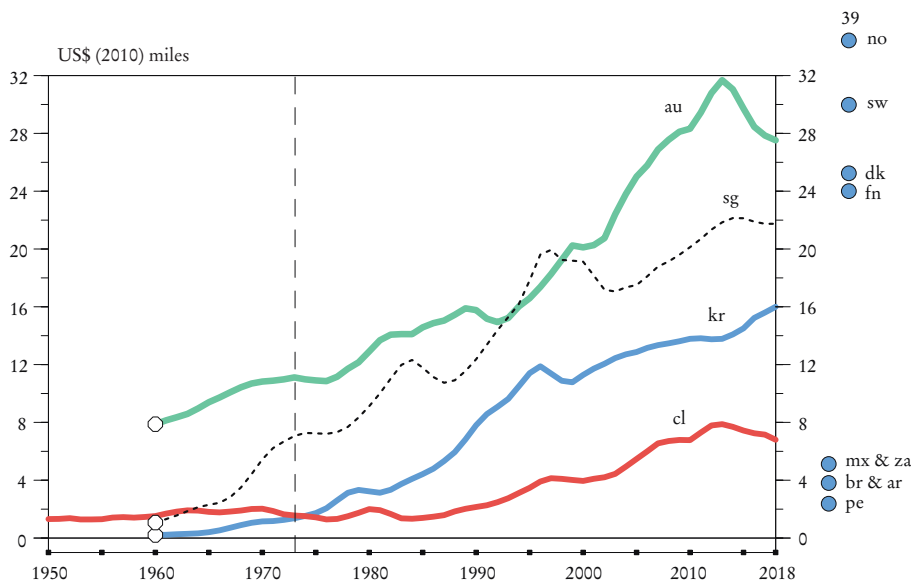
mente productividad y empleo (Palma, 2019c). Además del contraste en manufacturas, ésta es la mayor diferencia con el Asia emergente, porque, si bien el crecimiento de la productividad en el sector extractivo en Latinoamérica es igual de dinámico que el asiático, y el del empleo en servicios y construcción es aún mayor, allá dichos sectores son capaces de generar ambos, productividad y empleo (Palma y Pincus, 2022).

Lo característico del caso chileno—al igual que Argentina y otros—, como indica la gráfica 4, es que el crecimiento dinámico de la productividad en el sector primario se desaceleró rápidamente desde principios de este siglo (en Colombia el ciclo comenzó y terminó más tarde). Esto sucedió a medida que las actividades extractivas llegaban al límite de su posible expansión fácil y comenzaban los rendimientos decrecientes. Esto es, en Chile el único motor del desarrollo de la productividad comenzó a fallar, al punto en que la producción de cobre ya está estancada por una década —por lo que su participación en el mercado mundial cayó de 40% en los años 2000 a 27% (UN Comtrade Database, 2022)—. Esto sucedió a pesar de las ganancias siderales de las mineras. Según un estudio, el ROCE, o *return on capital expenditure*, ya sobrepasó el 100% anual; por lo tanto, cada año pueden recuperar todo el *stock* de capital neto invertido desde que llegaron a Chile (Caputo y Galarce, 2022). A esto se llega tanto por el alto precio del cobre como porque en Chile seguimos prácticamente regalando el mineral en bruto, además de sus subproductos (la nueva Constitución legitima este absurdo). Aun así, su producción se estanca y las mineras tampoco invierten en diversificación productiva, como en la industrialización del mineral o en la producción local de insumos más sofisticados.

Ricardo no se extrañaría; mientras tanto, la mayoría de los economistas neoclásicos trata de justificar lo injustificable, incluso que las mineras escriban la regulación que les atañe (como en el caso del *royalty*; lo mismo sucedió con las cuotas de pesca, y tanto más).<sup>11</sup> Si bien el discurso neoliberal siempre se ha caracterizado por crear relatos y armonizar narrativas con elementos que no sólo son heterogéneos sino incluso contradictorios, tratar de justificar eso (parte de la trilogía que mencionábamos de rentas fáciles, bajo crecimiento de la productividad y persistencia de instituciones disfuncionales) es realmente una exageración.

<sup>11</sup> Para el caso reciente del *royalty* minero, véase Palma (2022, 20 de abril).

GRÁFICA 5. Chile, Australia, países nórdicos, Corea y Singapur: inversión por trabajador, 1950-2018



FUENTES: WDI (Banco Mundial, 2022) y TED (The Conference Board, 2022).

Lo que Chile más necesita son nuevos motores de crecimiento de la productividad, pues el actual extractivo ya dio —y hace mucho tiempo— todo lo que podía dar. Dentro de ellos, junto a “lo verde” y la digitalización de su economía, se destaca el de comenzar a añadir valor a los productos primarios. Sin embargo, como se analiza en detalle más adelante —y en Palma (2010 y 2019c)—, además de la tendencia ricardiana al rentismo improductivo, existen obstáculos tanto externos como estructurales.

Entre estos últimos, destacan dos. Uno es que, si bien el procesamiento de los recursos naturales no es en general una forma tecnológicamente compleja de producir manufacturas, en muchos casos (especialmente en la minería) es una de las más intensivas en capital. El otro es que, como los primeros productos de la cadena de valor en la manufactura de lo extractivo (como el alambrón en el cobre, o el MDF en lo forestal) son productos homogéneos, éstos tienden a operar en mercados más competitivos, donde no hay rentas sino sólo utilidades operativas. La renta de los recursos naturales ya fue *totalmente capturada en lo extractivo*. Si uno quisiese volver a generar rentas, tendría que avanzar mucho más allá en la cadena de valor manufac-

turero, hasta llegar a productos más sofisticados donde comienzan a aparecer las rentas asociadas con la innovación (lo que no precisamente es el punto fuerte de la región).

Como muestra la gráfica 5, la inversión por trabajador en los países desarrollados que han emprendido la industrialización de recursos naturales, como los países nórdicos y Australia, es entre cuatro y cinco veces mayor que la chilena.

Esta estadística nos ayuda a entender en parte la renuencia del empresariado a involucrarse en el procesamiento de *commodities* en Chile. Si bien la inversión *por trabajador* creció durante el primer ciclo extractivo (después de 1986), y luego otra vez con la bonanza de los precios de recursos naturales (después de 2002) —por lo que Chile terminó adelante de la región, invirtiendo 7 000 dólares por trabajador—, la gráfica 5 indica cuán lejos está aún tal cifra de la correspondiente en los países que se han embarcado con éxito en actividades que procesan *commodities* (extremo superior derecho de la gráfica). Además, algo poco conocido, estos niveles son incluso más altos que los de los países avanzados de Asia emergente, como Corea del Sur, Taiwán o Singapur, quienes concentraron su industrialización en productos intensivos en conocimiento y en su “irradiación” en el resto de la economía (*knowledge-spillover* o dispersión del conocimiento).

La gráfica 5 también muestra que en el resto de la región este monto es aún más bajo, con la inversión actual por trabajador en Brasil, México y Argentina incluso por debajo de la que ya tenían en 1980. Mientras tanto, la de Corea del Sur se multiplicó por cinco, la de India por ocho, y la de China por más de 20 (de acuerdo con algunas fuentes, por casi 30; quizá sí es posible tener demasiado de algo bueno).

Además, respecto de generar rentas asociadas con la innovación, Chile no tiene muchas ventajas comparativas, ya que su inversión en investigación y desarrollo (I+D) apenas llega a 0.3% del PIB. Esto se traduce en que en tal materia invierte ¡apenas 2% de lo que destina Corea!, y de esa misma nada, dos tercios lo hace el Estado.

El contraste de esto con la desigualdad también es notable: mientras que el 1% más rico en Corea se apropia de menos de 15% del ingreso, y por hacer cosas como autos de punta en lo tecnológico, ese mismo porcentaje de la población en Chile gana prácticamente el doble como proporción del ingreso nacional simplemente por llenar los estanques de bencina de esos autos (Banco Mundial, 2022).

No es de extrañar, entonces, que la élite empresarial chilena y el capital extranjero dedicado a lo extractivo, con sus preferencias por las rentas fáciles y el uso no productivo de dichas rentas, se muestren reticentes a dar el paso tanto “hacia adelante” en el procesamiento de los recursos naturales como “hacia atrás” en la producción de los insumos tecnológicamente más sofisticados para la industria extractiva. De hecho, el único productor de cobre que se interesa al menos por fundir sus concentrados de cobre es una empresa estatal (Codelco).

El otro factor que obstaculiza la industrialización local del mineral (junto con los “estructurales”), el que llamábamos “externo”, es la presión que ejerce China a los exportadores de materias primas para que los lleven a dicho país con el mínimo posible de procesamiento. Por ejemplo, China sólo quiere cobre chileno en la forma de “concentrados” para fundirlo en casa, y está dispuesta a presionar a las corporaciones del sector para que lo exporten así. De igual forma, China quiere hierro pero no acero brasileño, soya argentina en sus vainas, y el petróleo pesado venezolano sin refinar, y así en los demás productos primarios que importa de América Latina. China es incluso el único país del mundo que importa las nueces chilenas ¡con cáscara! Todo esto, pero especialmente la exportación de minerales no procesados, como el concentrado de cobre, también incrementa en forma totalmente innecesaria el volumen del transporte marítimo y su gran contaminación ambiental.

Mientras tanto, del mundo de la economía ortodoxa continúan elaborando excusas para justificar la falta de diversificación productiva; la última moda es la “lejanía geográfica” de los países al sur de la región. Como dice un conocido economista chileno, “un país pequeño, lejano y relativamente aislado, como Chile, tiene grandes dificultades para participar en forma competitiva en las cadenas globales de suministro industrial (*global supply chains*) [...] Nuestra matriz exportadora [...] se debe a nuestra lejanía” (Edwards, 2022). Esto asume que la única forma de industrialización que tienen hoy los países emergentes es sumarse pasivamente a esas cadenas de suministros globales, cuyos márgenes en la parte de la cadena del valor que se destina a los países emergentes son ínfimos, y para lo cual no sólo hay que ofrecer estabilidad política (del tipo que les gusta a los grandes conglomerados), beneficios tributarios y buena infraestructura, sino también abundancia de trabajo barato y disciplinado. ¡Y uno resignado a seguir así para siempre!

De lo que se olvidan estos economistas es que respecto de la industrialización de las materias primas ¡el argumento también funciona al revés! Sólo por la crisis climática, lejanía debería ser el mayor incentivo, no un obstáculo, a la industrialización de muchas materias primas. Por ejemplo, de Chile salen unos 1 200 barcos al año con concentrado de cobre, de los cuales sólo el equivalente a 350 llevan cobre y subproductos, mientras que los otros 850 llevan sólo *escoria del mineral*, pues el concentrado no es más que un barro con un contenido de cobre fino (y subproductos) de menos de un tercio del volumen (medido en peso), fruto de una flotación rudimentaria del mineral bruto pulverizado. El equivalente al cargamento de esos otros 850 cargueros consiste en algo que va a terminar en un vertedero de otro país. Como una de las industrias más contaminantes del mundo es el transporte marítimo, dicha basura —¡ya el principal producto de exportación chileno por volumen!— es la mayor contribución absolutamente innecesaria y evitable de Chile al calentamiento y la contaminación global. Además, el transporte innecesario de esta escoria, un producto altamente tóxico, corre el riesgo de generar una gran contaminación marítima de haber un accidente. De hecho, existe presión para que en un nuevo tratado internacional sobre el cambio climático se exija que el concentrado de cobre tenga que ser transportado en contenedores mucho más seguros que los utilizados en la actualidad.

Por lo tanto, mientras más lejano el país, mayor razón para hacer al menos un mínimo de procesamiento de las materias primas en casa, y así reducir tanto el volumen de transporte como la toxicidad del cargamento. Pero por falta de política industrial, las mineras privadas (a diferencia de Codelco, el conglomerado minero estatal) continúan exportando cobre concentrado, a pesar de que una investigación realizada en un centro de estudios financiado por ellas mismas reconoce que la fundición del concentrado en Chile sería un gran negocio (Lagos, 2020). Lo mismo sucede con transformar la astilla de madera en MDF, el litio en algo más procesado, etc. Si no se hace, como ya hemos analizado, es por simple distorsión de mercado. Por eso, Chile, en lugar de ir “hacia adelante” en esa materia, va hacia atrás: si en el momento de las reformas neoliberales casi no se exportaba cobre en la forma de concentrado, y en 1990 (en el retorno a la democracia) éste representaba sólo 12% de las exportaciones del mineral, hoy ya equivale a cerca de la mitad del total. Además, se estima que para 2035 esta proporción llegaría a tres cuartas partes. Qué mejor reflejo de la ineficiencia de mercados distorsionados, élites meramente rentistas, Estados eunucos (incapaces de hacer algo al respecto),

y economistas ortodoxos a quienes (al igual que el modelo extractivo que defienden) también se les agotan las excusas para justificar lo injustificable.

Incluso cuando las corporaciones estadounidenses controlaban el cobre chileno antes de la nacionalización en 1971, ellas al menos lo exportaban fundido. Por eso, como he argumentado incesantemente, los gobiernos chilenos deberían al menos colocar un *royalty* diferenciado para “emparejar la cancha”: más alto a las exportaciones de concentrados que a las de cobre fundido. Hasta los economistas neoclásicos deberían de estar de acuerdo, ya que eso revertiría una distorsión de mercado que nos deja artificialmente anclados en lo meramente extractivo (como parte de un paquete de políticas del *second best*, à la Lipsey y Lancaster). Pero no ha sido así.

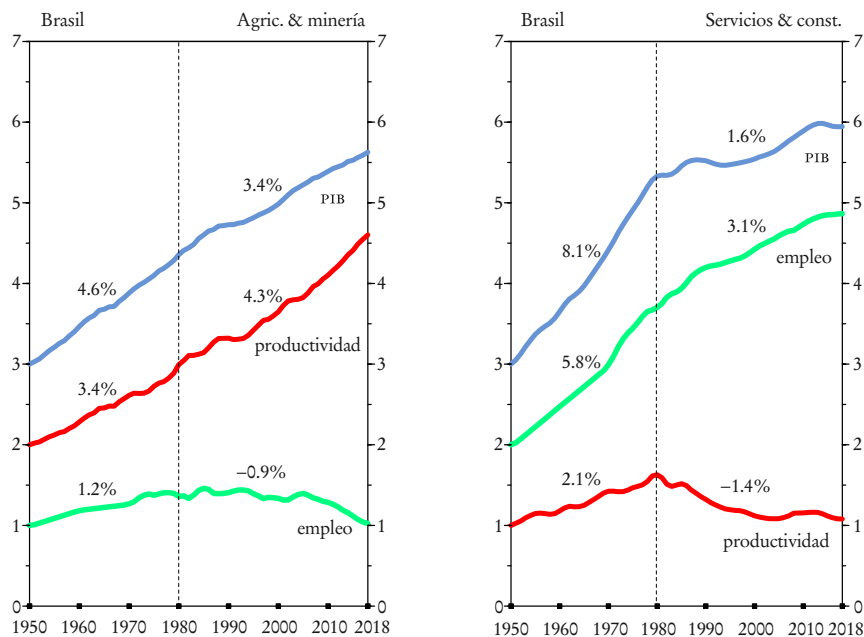
Ahora, si además se quiere incentivar la industrialización del mineral, el *royalty* diferenciado debería estructurarse aún más alto a la exportación de concentrado, suficientemente menor si el cobre sale fundido, aún menor si también se refina en Chile, y todavía más bajo si el refinado se transforma, por ejemplo, en alambrón.<sup>12</sup> La idea es muy simple: se debería al menos forzar a las mineras a invertir la renta del producto primario en forma productiva en Chile, lo que no sólo sería beneficioso como un nuevo motor del crecimiento de la productividad en el país, sino también para disminuir la contaminación ambiental que conlleva el ya mencionado transporte innecesario de la escoria del mineral.

Por su parte, la gráfica 6 compara estos dos grandes sectores en la economía brasileña, donde, como en Chile, uno es el que genera toda la productividad y el otro todo el empleo. La diferencia de Brasil con Chile (así como Argentina y otros países de la región) es que en Brasil el crecimiento de la productividad en agricultura y minería *no se ha desacelerado en los últimos años*. Por otra parte, la caída de la productividad en no transables ha sido de las mayores en la región, lo que contrarresta el mayor dinamismo extractivo en el agregado de la economía.

La razón por la cual Brasil ha podido sostener el crecimiento de la productividad en lo primario no es un gran misterio: su estrategia “extractiva” ha tenido una mayor vida útil por la devastación de la Amazonia. Esto ha permitido seguir con la expansión de la ganadería, la soya y la minería, lo que ha conducido a una catástrofe medioambiental por la deforestación y la contaminación del agua. Como el resto de los países de la región no tiene la frontera productiva de Brasil, su expansión primario exportadora se ha des-

<sup>12</sup> Véanse Palma (2021, 4 de junio, y 2021, 8 de septiembre).

GRÁFICA 6. *Brasil: PIB, empleo y productividad 1950-2018<sup>a</sup>*

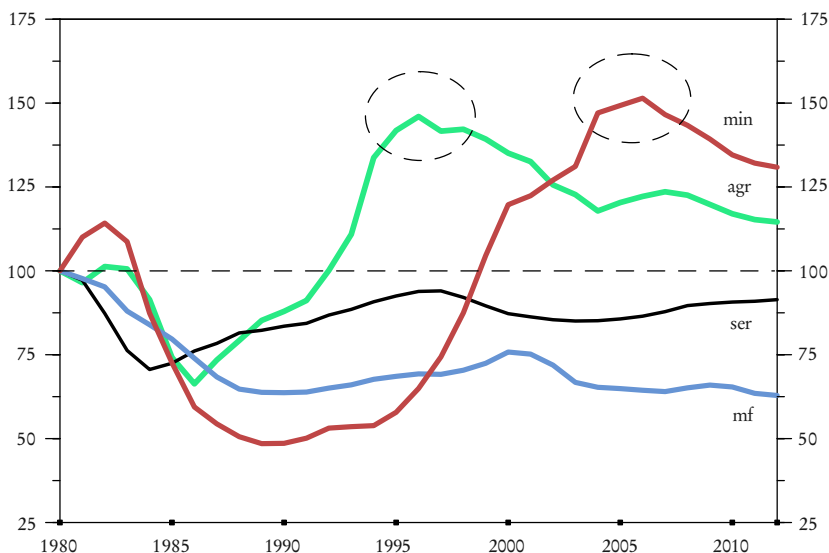


<sup>a</sup> Agric. = agricultura; const. = construcción.  
FUENTE: ETD (GGDC, 2022).

acelerado. Otra vez el caso chileno es un buen ejemplo. La gráfica 7 muestra las dos facetas de un sector exportador exitoso, pero que se queda pegado en lo meramente extractivo.

Desde mediados de los años ochenta, la agricultura (incluyendo la silvicultura, la acuicultura, las frutas y verduras, y el vino) lideró en Chile la recuperación del gran colapso que siguió a la crisis financiera de 1982, con un rápido crecimiento de la productividad y un cierre de brechas productivas con la frontera tecnológica. Sin embargo, una década más tarde este sector productivo ya perdía su impulso, y es la minería la que pasó a cerrar tales brechas. Pero, otra vez, aproximadamente una década después la minería también perdió su empuje, y esta vez ya no hay otro sector primario que tome su lugar como motor del crecimiento de la productividad.

El problema fue que estos sectores, al acercarse a los límites posibles de su expansión, no sólo pierden su capacidad de expansión cuantitativa, sino que también, al aproximarse a niveles internacionales de competitividad, pierden

GRÁFICA 7. Chile: brechas de productividad con los Estados Unidos, 1980-2012<sup>a</sup>

<sup>a</sup> agr = agricultura; mf = manufactura; min = minería, y ser = servicios. Cada línea es un número índice (1980=100) de la relación entre productividades laborales de Chile y los Estados Unidos (cada uno en términos reales y monedas locales). Un aumento implica que Chile está cerrando su brecha de productividad con los Estados Unidos, y una baja, que se está quedando atrás. Promedios móviles de tres años.

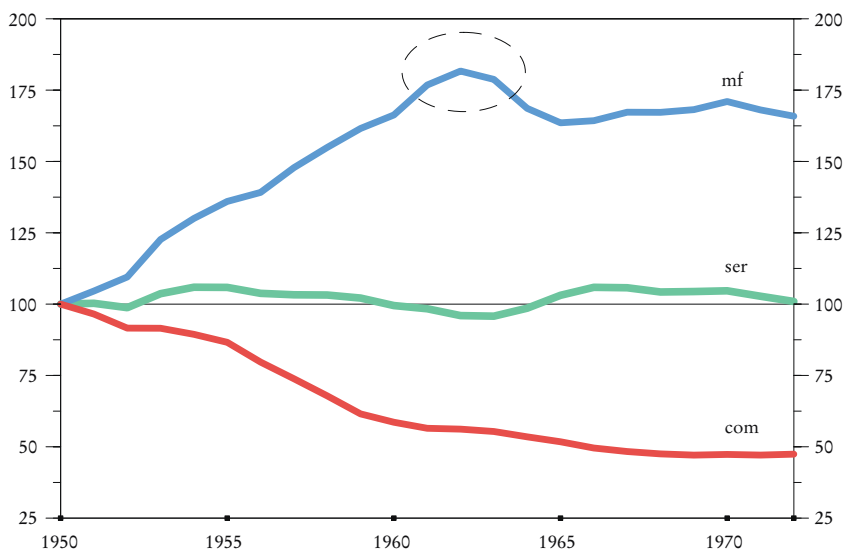
FUENTE: ETD (GGDC, 2022). Sólo se presenta el periodo hasta 2012 por problemas con la información empírica.

el desafío de un rápido crecimiento de la productividad para el *catching-up* en lo meramente extractivo. El proceso de cierre de brechas productivas en lo extractivo había completado su ciclo; entonces, el nuevo desafío para generar nuevos motores del crecimiento de la productividad pasó a ser desarrollar actividades de mayor valor agregado dentro del sector. Sin embargo, esto no era prioridad para los conglomerados nacionales o extranjeros envueltos en las actividades extractivas, y por razones que no tenían nada que ver con las ventajas comparativas (o eficiencias relativas) de Chile respecto de competidores en el Asia emergente.

Uno de los misterios de la política económica chilena es que sucesivos gobiernos de centro-izquierda no tuvieron problemas para “interferir” en el mercado (y con éxito) si el fin era apoyar el desarrollo de actividades puramente extractivas (como la silvicultura, la acuicultura y la minería), y con políticas descaradamente “verticales”.<sup>13</sup> Sin embargo, cuando se trataba de hacer lo

<sup>13</sup> En el lenguaje de la teoría neoclásica, una política “vertical” (por ejemplo, un subsidio) es aquella

GRÁFICA 8. Chile: brechas de productividad con los Estados Unidos, 1950-1972<sup>a</sup>



<sup>a</sup> mf = manufactura; ser = servicios, y com = *commodities*. Promedios móviles de tres años.  
FUENTE: ETD (GGDC, 2022).

mismo, pero con actividades que procesarían dichos recursos naturales, volvían a ser fanáticos del “libre mercado”. Lo mismo sucede respecto de regular las actividades extractivas a fin de (por ejemplo) controlar la calidad del producto primario, como el uso excesivo de antibióticos en la acuicultura, donde un salmón chileno puede llevar hasta 1 400 veces más antibióticos que uno noruego, ¡incluido el producido por empresas noruegas en Chile!<sup>14</sup>

Parece que la “nueva izquierda” latinoamericana no ha podido deshacerse de sus fantasmas del pasado, cuando en la ISI estaban en favor del desarrollo indiscriminado de las manufacturas, y se descuidaba lo primario. Ahora es al revés, pues —con el lenguaje de Žižek (2008)— fue en la manufactura donde tuvo lugar la peor derrota ideológica de la centroizquierda: esto ocurre cuando unos terminan contando historias de otros como si fuesen propias.

Como analizo en detalle en otros trabajos, parece que en Chile los “cierres de brecha abortados” —como los de la agricultura y la minería en la

dirigida a una actividad específica, mientras que una “horizontal” se orienta a todos los sectores de la economía, y deja al “mercado” decidir cuáles serían las actividades que mejor se beneficiarían de ella.

<sup>14</sup> En muchas actividades extractivas los conglomerados de países desarrollados tratan a los emergentes desregulados como su “Guantánamo Bay”: donde pueden hacer algo que no es permitido en casa...

gráfica 7— no son un fenómeno nuevo: durante la ISI, la manufactura también siguió un ciclo muy similar en su proceso de cerrar brechas productivas con la frontera tecnológica, pues ya en los años sesenta había dado todo lo que podía dar (Palma, 2019c); sin embargo, se siguió insistiendo en ella (gráfica 8).

La inhabilidad de mercados (distorsionados), empresarios (rentistas) y gobiernos (cooptados) llevó de igual manera a que la ISI no fuese capaz de ir más allá de su industrialización indiscriminada en “economía cerrada” hacia etapas más especializadas y abiertas.

Lo anterior es otro aspecto de la “trampa del ingreso medio”: muchos países emergentes creen que el tránsito hacia un estatus de ingreso alto consiste en seguir haciendo “más de lo mismo”, pero ojalá mejor, aun si eso ya ha contribuido en lo que podía dar y se ha transformado en contraproducente. Esto ya lo señalaba Hirschman (1982): es la tendencia a aferrarse a una estrategia productiva cuando ya se le ha acabado su vida útil.

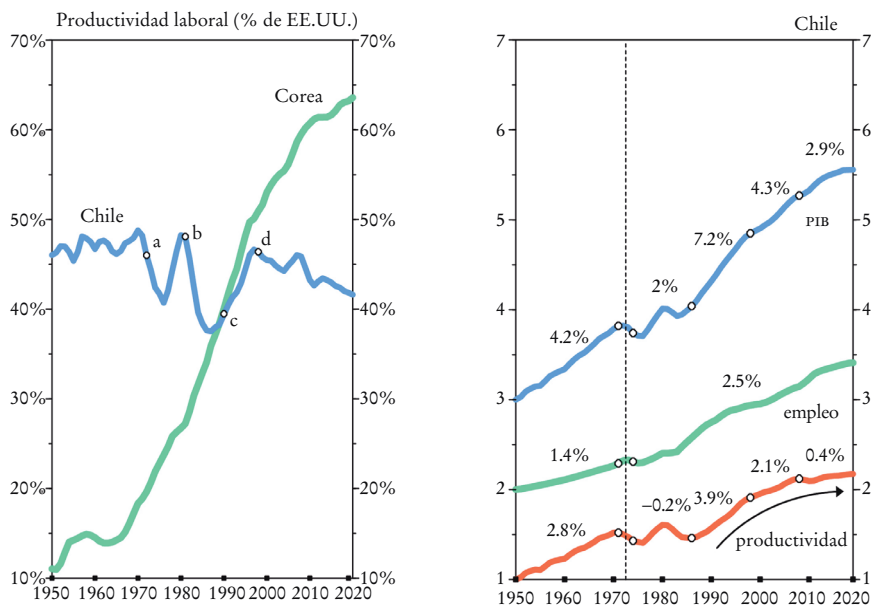
Tal perpetua “neofobia” de las oligarquías económicas de la región (la dificultad para enfrentar el fenómeno de “la fecha de vencimiento” de sus estrategias productivas) se resume muy bien parafraseando al gran artista islandés Olafur Eliasson: ¡no se permiten pensamientos que no hayan sido ya pensados! Ya me preguntaba en Palma (2016), ¿y qué pasó con nuestra imaginación social?

## V. AMÉRICA LATINA Y SU “TECHO DE VIDRIO”:

### LA INCAPACIDAD PARA CERRAR “BRECHAS PRODUCTIVAS” EN FORMA SOSTENIDA

En la teoría económica neoclásica, en el largo plazo, por rendimientos constantes a escala y decrecientes de los factores de la producción, el nivel del ingreso por habitante está determinado por la tasa de ahorro y la acumulación de conocimiento y capacitaciones (capital humano). Desde esta perspectiva, la trampa del ingreso medio se daría porque el crecimiento de la productividad se desacelera con el aumento de la tasa capital-trabajo a medida que las economías de ingreso medio *se aproximan a la frontera tecnológica* (Kharas y Gill, 2015). Esto tendería a suceder por los rendimientos decrecientes del capital y por el agotamiento de los beneficios de la absorción tecnológica fácil. La solución estaría entonces en la transición a actividades que generen rendimientos a escala en industrias y productos de nicho que se beneficiarían de los *knowledge spillovers*. Para ello habría que seguir

GRÁFICA 9. Chile y Corea: brechas de productividad con los Estados Unidos, y Chile: PIB, empleo y productividad, 1950-2019<sup>a</sup>



<sup>a</sup> a = 1972 (el año antes del golpe de Estado); b = crisis financiera de 1982; c = retorno a la democracia, y d = fin del ciclo dinámico, 1986-1998. Promedios móviles de tres años.

FUENTE: TED (The Conference Board, 2022).

adoptando las mismas políticas económicas ortodoxas, pero dando más prioridad a la investigación, la educación y la capacitación de los trabajadores. Esto crearía las condiciones *por el lado de la oferta* para el desarrollo de industrias intensivas en tecnología. Esto se encuentra en el centro de la estrategia que aquí llamamos el “más de lo mismo, pero ojalá mejor” que ahora predicen las instituciones del Consenso de Washington y la mayoría de los economistas neoclásicos.

Sin embargo, la desaceleración del crecimiento de la productividad en América Latina (y otros países de ingreso medio alto como Sudáfrica) ha tomado lugar mucho más lejano de la frontera productiva de lo que predecían los modelos neoclásicos. Véase el panel izquierdo de la gráfica 9.

Como ya adelantábamos, en Chile, aparte de haber más ciclos después de 1973, existe poca diferencia entre las dos estrategias de desarrollo de posguerra en cuanto a su inhabilidad para cerrar brechas de productividad en forma

*sustentable*. Mientras tanto, en Corea la industrialización orientada a la exportación no ha tenido este problema. De hecho, la productividad relativa actual de Chile —algo más de 40% de la de los Estados Unidos en dólares en paridad de poder adquisitivo (ppp)— es incluso menor *a la que tenía hace medio siglo*. Como si existiese un “techo de vidrio” para países emergentes, ubicado en alrededor de 50% de la productividad de la frontera tecnológica; sólo los asiáticos sabrían cómo romperlo. En términos de dólares no ppp, el fenómeno es el mismo, pero Chile se mantiene en alrededor de 30% de la productividad promedio de los Estados Unidos, siendo su nivel antes de la pandemia igualmente inferior al de mediados de la década de los cincuenta.

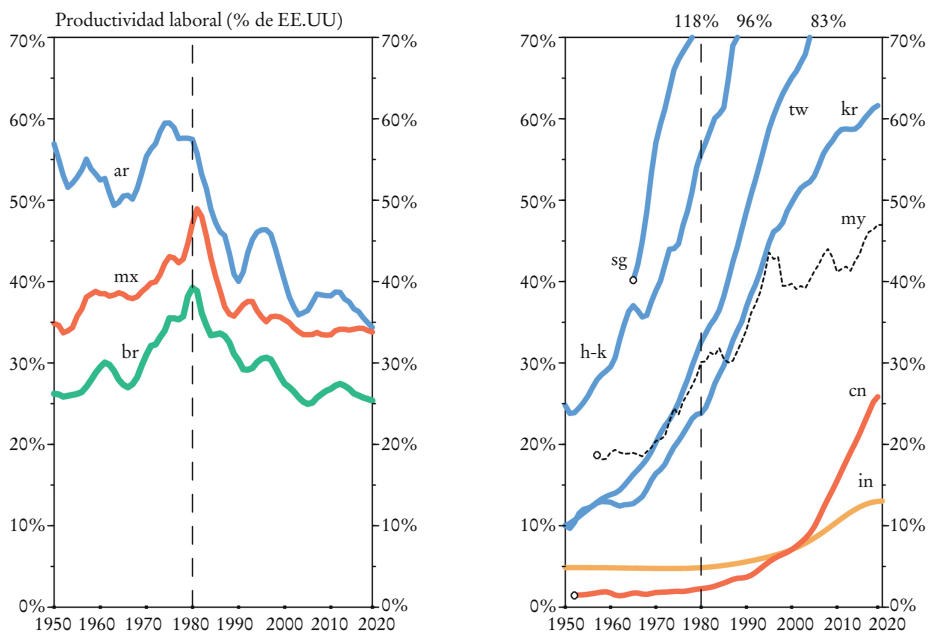
Por su parte, los dos paneles de la gráfica 9 muestran cuán notable fue la recuperación de Chile después del colapso de 1982 y del cambio de guardia tanto en la dirección económica del país (la salida ignominiosa de los Chicago Boys) como en el recambio en la élite capitalista (una nueva élite empresarial reemplazó a los que se arruinaron con la crisis por deudas astronómicas; élite que hasta hoy sigue al mando de la economía). Es esta rápida recuperación a partir de 1986 la que hace destacar a Chile en la región; sin embargo, su incapacidad para sostener este crecimiento de la productividad después de 1998 lo vuelve similar al resto de la región. Como muestra el panel derecho de la gráfica, a medida que el modelo meramente extractivo se agotaba, el crecimiento de la productividad en Chile caía de 3.9% anual (1986-1998) a 2.4% en la década siguiente, y a un mero 0.4% en la subsiguiente (Palma, 2019c; Palma y Pincus, 2022).

Por su parte, la gráfica 10 indica que mientras los demás países de América Latina todavía están intentando recuperar su productividad relativa de antes de 1982 respecto de los Estados Unidos, los asiáticos emergentes parecen ser inmunes al síndrome del “techo de vidrio”. Sin embargo, como se analiza en Palma y Pincus (2022), los asiáticos de “segunda generación” (Malasia, Tailandia e Indonesia) se han comenzado a contagiar de este síndrome después de la crisis financiera de 1997.

Brasil y México, como Chile, están aproximadamente en la misma posición relativa en la que se encontraban en la década de los cincuenta; así revirtieron todo el gran avance relativo de los años sesenta y setenta. La Argentina de Gardel, por su parte, sigue “cuesta abajo en su rodada”.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Para un análisis del contraste entre Chile y Singapur, véase Palma y Pincus (2022).

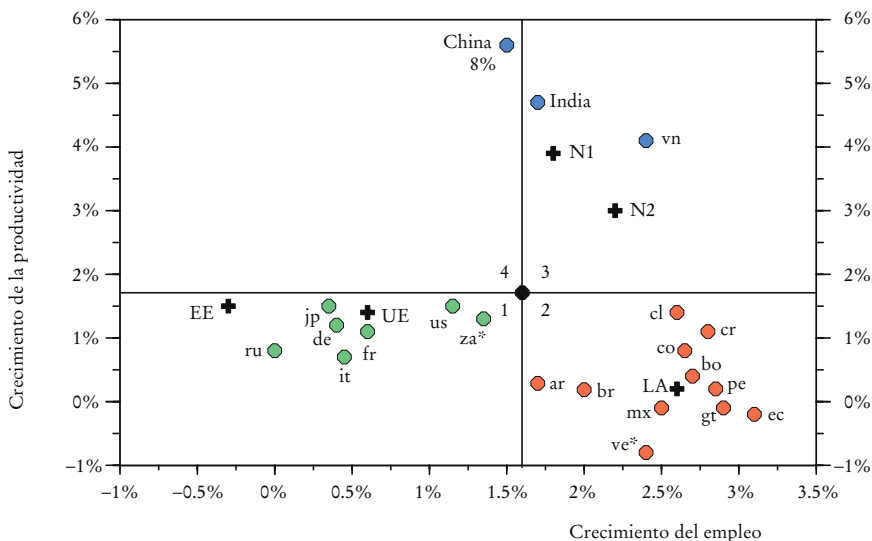
GRÁFICA 10. Brechas de productividad en Argentina, Brasil y México, y en países asiáticos emergentes, 1950-2019<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Promedios móviles de tres años. Debido a problemas con los datos de empleo previos a 1990, México se refiere al ingreso per cápita relativo a los Estados Unidos.  
FUENTE: TED (The Conference Board, 2022).

## VI. LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NEOLIBERAL DE AMÉRICA LATINA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

La gráfica 11 organiza los países del mundo de acuerdo con el crecimiento de la productividad y del empleo desde 1980. Desde este punto de vista, el promedio global (círculo negro en la mitad de la figura) identifica cuatro cuadrantes. En el primero (“1”) están los países cuyo crecimiento de productividad y del empleo desde 1980 están por debajo del promedio —casi todos ellos son los países denominados “desarrollados” (¿geriátricos?)—. A su vez, el cuadrante 2 está poblado sólo por América Latina, países capaces de generar un crecimiento del empleo sobre el promedio mundial, pero poco o nada de crecimiento de la productividad.

GRÁFICA 11. Todos los países: tasas de crecimiento de la productividad y empleo, 1980-2018<sup>a</sup>

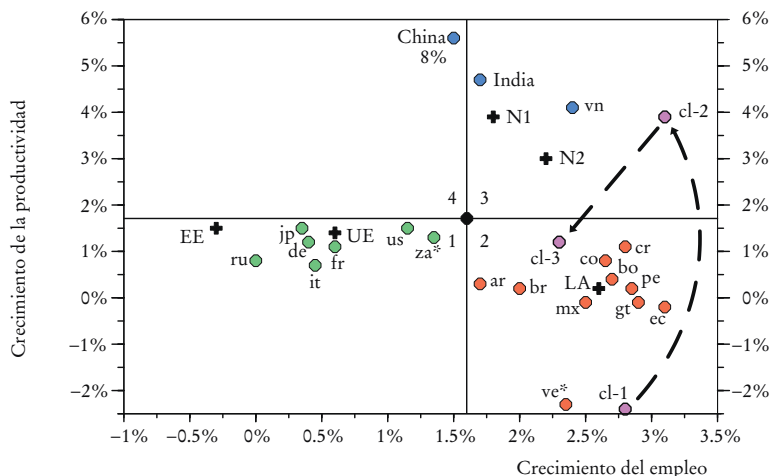
<sup>a</sup>EE = Europa del Este; UE = Unión Europea; LA = Latinoamérica; N1 = Corea, Singapur y Taiwán; N2 = Indonesia, Malasia y Tailandia; ve\* = Venezuela (crecimiento de productividad promedio = -2.3). No se incluye el África Subsahariana, pues, como decíamos (a falta de encuestas laborales), sus estadísticas de empleo son meras conjeturas econométricas a partir de datos poblacionales.

FUENTE: TED (The Conference Board, 2022).

Por su parte, los países de Asia emergente monopolizan el cuadrante 3, incluyendo los de la primera ola de industrialización (N1: Corea del Sur, Taiwán y Singapur), la segunda (N2: Indonesia, Malasia y Tailandia) y la tercera (China, India y Vietnam), con China al borde izquierdo del cuadrante 3 en términos de su creación de empleos. De hecho, éstos son los únicos países en el mundo capaces de generar simultáneamente altos niveles de productividad y empleo, aunque (como decíamos) desde la crisis financiera de 1997 los N2 han desacelerado su crecimiento de la productividad (Palma y Pincus, 2022).

Por último, como analizábamos, cuando un país — como Chile entre 1986 y 1998 — eventualmente logra moverse del cuadrante 2 al 3, resulta ser algo temporal (gráfica 12). Ésta es la gran diferencia entre América Latina y Asia emergente: aunque por momentos ambos han sido capaces de lograr altas tasas de crecimiento de la productividad, sólo el Asia emergente ha sabido cómo *mantenerlas* a largo plazo. ¡Ésa es la diferencia entre ser un corredor de media distancia y uno de maratón!

GRÁFICA 12. *Chile, o un corredor de media distancia: del cuadrante 2 al 3 y luego de vuelta al 2, 1980-2018<sup>a</sup>*



<sup>a</sup> Respecto de Chile: cl-1 = 1980-1986; cl-2 = 1986-1998, y cl-3 = 1998-2018. Acrónimos igual que en la gráfica anterior.

FUENTE: TED (The Conference Board, 2022).

El mensaje clave de la gráfica 12 es que América Latina parece tener la maldición de una “atracción gravitacional” hacia el cuadrante 2. Cada vez que un país logra pasar del 2 al 3, como Chile con la gran recuperación posterior a la crisis de 1982, eventualmente retorna a casa (cuadrante 2), al estilo del hijo pródigo. En cambio, cuando un país del Asia emergente logra subir al cuadrante 3, logra mantenerse en ese lugar. En América Latina, en el mejor de los casos, encontramos corredores mediodondistas, como Chile entre 1986 y 1998 (así como Brasil y México en los años sesenta y setenta, Argentina después de la crisis de 2001 y Perú por algunos años), es decir, países que aceleran, pero que dentro de poco se quedan sin oxígeno y tienen que reducir su velocidad.

La capacidad del Asia emergente para “reactualizar” sus estrategias productivas cuando ya han cumplido sus ciclos tiene mucho que ver con dicha resistencia de maratonista. Por ejemplo, Corea (a diferencia de Latinoamérica) abrió tempranamente su ISI para transformarla en una industrialización orientada a las exportaciones (Khan, 2000); Taiwán “gobernó los mercados” (Wade, 2003), y China rápidamente invirtió los papeles con los Estados Unidos y la Unión Europea (Münchau, 2018).

Además, como nos enseña la nueva teoría de la distribución de ingresos: niveles bajos de desigualdad son sustentables *sólo si están anclados en estructuras productivas que los generen*, como en Corea y Taiwán. Si únicamente se sustentan en impuestos y transferencias, como en Europa (Este y Oeste), se parecen cada vez más a un barco que hace agua (Palma, 2019a).

La concepción de Foucault (1979) sobre la relación entre el poder y el conocimiento, particularmente el papel de la “disciplina” económica en la democracia — como una forma de poder que disciplina al imponer formas *específicas* de conocimiento —, es de gran ayuda en esta área. Desde este punto de vista, lo que realmente necesitamos en América Latina es una perspectiva más crítica dentro de la economía sobre el rango de nuestras opciones para participar.

San Agustín argumentaba que nuestro libre albedrío había sido debilitado, pero no destruido por el pecado original. Tal vez en América Latina tuvo un efecto más devastador.

## VII. CONCLUSIÓN

El problema político fundamental en la América Latina neoliberal de hoy en día es que no hay muchas maneras de remodelar la estructura de un sistema con tan poca entropía. Esto es (como ya lo han experimentado muy a su pesar muchos movimientos políticos progresistas, incluido el actual gobierno en Chile), debido a la absoluta rigidez estructural del modelo neoliberal, es difícil rediseñarlo de modo que se pueda “avanzar en el tiempo”. Por su parte, a quienes buscan el “más de lo mismo” no les ha ido mucho mejor, pues para mantener invariables los fundamentos del *statu quo* — de modo que los rentistas puedan continuar apropiándose de una parte ingente del ingreso nacional, y por hacer el tipo de actividades que hacen y el uso improductivo de ellas —, hay que dedicar tanta energía para tratar de “detener” el tiempo, que queda poca para ir “hacia adelante”.

Como he argumentado anteriormente (Palma 2011, 2016 y 2019c), el estancamiento de la productividad y la obscena desigualdad de la región no son más que *una opción* entre alternativas perfectamente factibles en un mundo de equilibrios múltiples. Desde el punto de vista de su *potencial de desarrollo* (y usando términos prestados del psicoanálisis), tal vez lo que mejor caracteriza a la América Latina de hoy — especialmente a sus principales actores privados y públicos — es su adicción a una opción empobrecida

(aquella que dice que para que el capitalismo funcione basta con tener a los ricos contentos). Quizás esto es realmente contra lo cual se rebeló la población chilena, en especial los jóvenes, las mujeres y los pueblos originarios, en el estallido social de octubre de 2019.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2013). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Londres: Profile Books.
- Banco Mundial (2022). World Development Indicators. Recuperado de: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicator>
- Caputo, O., y Galarce, G. (2022, 28 de marzo). Algunas de las principales razones para nacionalizar el cobre. *Le Monde Diplomatique. Edición Chilena*. Recuperado de: <https://www.lemondediplomatique.cl/algunas-de-las-principales-razones-para-nacionalizar-el-cobre-por-orlando.html>
- Edwards, S. (2022, 14 de mayo). Bochorno y asambleísmo de gobierno. *La Tercera*. Recuperado de: <https://www.latercera.com/opinion/noticia/columna-de-sebastian-edwards-bochorno-y-asambleismo-de-gobierno/U4HUSXXKNRGHXPXYGMX5FI6BYY/>
- Faculty of Economics, University of Cambridge (2020). Dr. José Gabriel Palma gives the Amartya Sen Keynote Lecture at the 2020 HDCA Conference (video). YouTube. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=wY9XFQA-McA>
- Foucault, M. (1979). *Truth and Power*. Recuperado de: <https://www2.southeastern.edu/Academics/Faculty/jbell/foucaulttruthpower.pdf>
- GGDC (2021). Economic Transformation Database. Recuperado de: <https://www.rug.nl/ggdc/structuralchange/etd/>
- Hirschman (1982). *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*. Princeton: Princeton University Press.
- Khan, M. (2000). Rents, efficiency and growth. En M. Khan y K. S. Jomo (eds.), *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia* (pp. 21-69). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Kharas, H. J., y Gill, I. S. (2015). *The Middle-Income Trap Turns Ten* (Policy Research Working Paper, 7403). Banco Mundial. Recuperado de:

- <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22660/The0middle0income0trap0turns0ten.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Knight Frank (2022). *The Wealth Report*. Recuperado de: <http://www.thewealthreport.net/download/default.aspx?pageid=4e3f67cd-1edf-4989-b7a2-a52e3bdaa17f>
- Krugman, P. (2011). *Mr. Keynes and the moderns*. Princeton University. Recuperado de: [http://www.princeton.edu/~pkrugman/keynes\\_and\\_the\\_moderns.pdf](http://www.princeton.edu/~pkrugman/keynes_and_the_moderns.pdf)
- Laclau, E., y Mouffe, C. (2014). *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. Londres: Verso.
- Lagos, G. (2020). Exportar cobre refinado es buen negocio. Cesco. Recuperado de: <https://www.cesco.cl/2020/07/09/exportar-cobre-refinado-es-buen-negocio/>
- Mazzucato, M. (2018). *The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy*. Londres: Allen Lane.
- Mille, R. (2022). World's Billionaires List. *Forbes*. Recuperado de: <https://www.forbes.com/billionaires/>
- Münchau, W. (2018). China gains the upper hand over Germany. *Financial Times*. Recuperado de: [www.ft.com/content/19fd8544-3c2f-11e9-b856-5404d3811663](http://www.ft.com/content/19fd8544-3c2f-11e9-b856-5404d3811663)
- Palma, J. G. (2005). Four sources of de-industrialization and a new concept of the Dutch disease. En J. A. Ocampo (ed.), *Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*. Washington, D. C.: Stanford Economics and Finance/Banco Mundial.
- Palma, J. G. (2010). Why has productivity growth stagnated in most Latin-American countries since the neo-liberal reforms? En J. A. Ocampo y J. Ros (eds.), *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford: Oxford University Press. Recuperado de: <https://www.repository.cam.ac.uk/handle/1810/257180>
- 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* (Cambridge Working Papers in Economics, 1111). Recuperado de: <http://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe1111.pdf>
- Palma, J. G. (2014). Why Latin America's critical thinking switched from one type of absolute certainties to another. En E. S. Reinert, J. Ghosh, y R. Kattel (eds.), *Handbook of Alternative Theories of Economic*

- Development*. Cheltenham: Edward Elgar. 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*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Palma, J. G. (2019a). Behind the seven veils of inequality. What if it’s all about the struggle within just one half of the population over just one half of the national income? *Development and Change*, 50(5), 1133-1213. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/dech.12505>
- Palma, J. G. (2019b). Desindustrialización, desindustrialización “prematura” y “síndrome holandés”. *El Trimestre Económico*, 86(344), 901-966. Recuperado de: <https://doi.org/10.20430/ete.v86i344.970>
- Palma, J. G. (2019c). La economía chilena desde el retorno a la democracia en 1990. Cómo dinamizar una economía emergente, para luego caer en la inercia de la “trampa del ingreso medio”. En *Historia económica de Chile desde la Independencia*. Chile: RIL Editores. Recuperado de: <https://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe1991.pdf>
- Palma, J. G. (2020a). América Latina en su “Momento Gramsciano”. Las limitaciones de una salida tipo “nueva socialdemocracia europea” a este impasse. *El Trimestre Económico*, 87(348), 985-1031. Recuperado de: <https://doi.org/10.20430/ete.v87i348.1146>
- Palma, J. G. (2020b). Por qué los ricos siempre siguen siendo ricos (pase lo que pase, cueste lo que cueste). *Revista de la CEPAL*, (132), 95-139. Recuperado de: [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46826/RVE132\\_Palma.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46826/RVE132_Palma.pdf)
- Palma, J. G. (2021, 4 de junio). El *royalty* minero y la teoría económica. Ciper. Recuperado de: <https://www.ciperchile.cl/2021/06/04/el-royalty-minero-y-la-teoria-economica/>
- Palma, J. G. (2021, 8 de septiembre). El *royalty* como eje de una nueva estrategia productiva. Ciper. Recuperado de: [https://www.ciperchile.cl/2021/09/08/el-royalty-como-eje-de-una-nueva-estrategiaproductiva/#\\_ftn9](https://www.ciperchile.cl/2021/09/08/el-royalty-como-eje-de-una-nueva-estrategiaproductiva/#_ftn9)
- Palma, J. G. (2022). *Financialisation as a (It’s-Not-Meant-to-Make-Sense) Gigantic Global Joke* (Cambridge Working Papers in Economics, 2211). Cambridge: University of Cambridge. Recuperado de: <https://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe2211.pdf>
- Palma, J. G. (2022, 20 de abril). Cómo transformaron la ley del *royalty*

- en una nueva “Ley Longueira”: una respuesta a Girardi, García y otros. *El Mostrador*. Recuperado de: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2022/04/20/como-transformaron-la-ley-del-royalty-en-una-nueva-ley-longueira-una-respuesta-a-girardi-garcia-y-otros/>
- Palma, J., y Pincus, J. (2022). América Latina y el Sudeste Asiático. Dos modelos de desarrollo, pero la misma “trampa del ingreso medio”: rentas fáciles crean élites indolentes. *El Trimestre Económico*, 89(354), 613-681. Recuperado de: <https://doi.org/10.20430/ete.v89i354.1509>
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ricardo, D. (1817). *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Londres: John Murray.
- Sartre, J. P. (2004). *Critique of Dialectical Reason*. Londres: Verso Books.
- Shakespeare, W. (1605). *King Lear*. Recuperado de: <http://www.online-literature.com/shakespeare/kinglear/3/>
- Sutcliffe, B. (1971). *Industry and Underdevelopment*. Londres: Addison-Wesley.
- The Conference Board (2022). Total Economy Database. Recuperado de: <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/total-economy-database-productivity>
- UN Comtrade Database (2022). Recuperado de: <http://comtrade.un.org>
- Wade, R. (2003). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- WID (2022). Chile. Recuperado de: <https://wid.world/country/chile/>
- Žižek, S. (2008). *En defensa de la intolerancia*. Madrid: Sequitur.