

América Latina y su "gatopardismo a la inversa":  
para que todo pueda seguir igual, *nada* puede cambiar.  
¿Trampa del ingreso medio o "trampa neoliberal"?\*

Latin America and its "reverse gatopardism":  
For everything to remain the same, *nothing* can change.  
A middle-income or a neoliberal trap?

*José Gabriel Palma\*\**

ABSTRACT

Krugman identified the puzzle of Latin America's underperformance as one of the greatest challenges of economic theory. This paper investigates this challenge by analysing what we call Latin America's "trilogy of contrasts": compared to other regions, 1) its job creation (especially services) ranks first in the world; 2) but its productivity growth ranks last; and 3) as the income share of the rich remains among the highest, while investment rates became the lowest, the gap between the two has also become the largest in the world. The essence of my response to Krugman's challenge is that these extremes are facets of the same phenomenon: getting stuck in "more of the same" when both post-1980 productivity strategies became

\* Artículo recibido el 25 de septiembre de 2024 y aceptado el 15 de octubre de 2024. Su contenido es responsabilidad exclusiva del autor. "Gatopardismo" se refiere a la expresión del príncipe de Lampedusa durante la unificación italiana: "para que todo pueda seguir igual, todo tiene que cambiar". Muchas personas han contribuido a mi trabajo en este ámbito, especialmente mis exestudiantes en Cambridge, y Alex Cobham, Jorge Isaac Egurrola, Daniel Hahn, Isidoro Palma Matte, Carlota Pérez, Andy Sumner, Robert Wade y mis amigos del "nuevo desarrollismo" brasileño. José Valenzuela, amigo de toda una vida, se echa de menos. Este capítulo está dedicado a Ignês, siempre una inspiración — y en este año tan difícil, más que nunca —; con ella, como siempre, "una palabra entonces, una sonrisa bastan" (tomando de Neruda).

\*\* José Gabriel Palma, Universidad de Cambridge, Reino Unido, y Universidad de Santiago de Chile (USACH), Chile (correo electrónico: jgp5@cam.ac.uk; véase también: <https://www.econ.cam.ac.uk/people/emeritus/jgp5>).

exhausted, as they had already delivered their productivity growth potentials. This happened in the “extractivism” of the South and the “manufacturing assembly platform” of the North. What is needed now is to revitalize them with new drivers of productivity growth, such as the transition to processing raw materials, and the “anchoring” of assembly operations in the domestic economy—plus a “green new deal” and the transfer of the new technological paradigm to the entire economy. Trying to extend the “shelf life” of what is already exhausted is a recipe for falling into the middle-income trap—“more of the same” in either productive strategy is no longer a valid development option. However, structural rigidities, market distortions (domestic and international), and the region’s perennial ideological neophobia have so far blocked the “reengineering” of what is exhausted.

*Keywords:* Extractivism; assembly manufacturing; Latin America; productivity; middle-income trap. *JEL codes:* N16, O11, O47, P5.

## RESUMEN

Krugman identificó el enigma del bajo desempeño de América Latina como uno de los mayores desafíos de la teoría económica. Este trabajo indaga en dicho desafío analizando lo que llamamos su “trilogía de contrastes”: comparado con otras regiones, 1) la creación de empleo (especialmente servicios) en América Latina ocupa el primer lugar en el mundo; 2) pero el crecimiento de la productividad ocupa el último, y 3) como la participación en el ingreso de los más ricos sigue siendo de las más altas, mientras que la tasa de inversión llegó a ser la más baja, la brecha entre ambas pasó también a ser la mayor del mundo. La esencia de mi respuesta al desafío de Krugman es que dichos extremos son facetas de un mismo fenómeno: quedarse pegado en el “más de lo mismo”, cuando las estrategias productivas posteriores a 1980 se agotaban, pues ya habían dado lo que podían dar. Eso pasó tanto en el “extractivismo” del sur como en el ensamblaje manufacturero del norte. Lo que ahora se necesita es “revitalizarlas” con nuevos motores de crecimiento de la productividad, como comenzar a procesar materias primas y producir insumos para ello, y “anclar” el ensamblaje en la economía doméstica, además de un “nuevo pacto verde” y la difusión del nuevo paradigma tecnológico a toda la economía. Tratar de extender la vida útil de lo ya agotado es receta para caer en la trampa del ingreso medio; el “más de lo mismo” ya no es una opción válida de desarrollo. Pero las rigideces estructurales, las distorsiones del mercado (nacional e internacional) y la tra-

dicional neofobia ideológica de la región (con miedo a lo nuevo) han bloqueado la "reingeniería" de lo ya agotado.

*Palabras clave:* extractivismo; ensamblaje manufacturero; América Latina; productividad; trampa del ingreso medio. *Clasificación JEL:* N16, O11, O47, P5.

La crisis consiste en que lo viejo se desvanece, pero lo nuevo no logra nacer; en este interregno es inevitable que aparezcan una amplia variedad de síntomas dañinos.

ANTONIO GRAMSCI

[A los rentistas] les gusta cosechar donde nunca sembraron, y exigen rentas incluso por los productos que nos regala la tierra.

ADAM SMITH

La comodidad de los ricos depende de la abundancia de pobres.

VOLTAIRE

Sólo somos prisioneros de nuestras propias cadenas.

EAGLES, *HOTEL CALIFORNIA*

## INTRODUCCIÓN

Paul Krugman (2011) identificó el enigma del bajo desempeño económico de América Latina (AL) como uno de los mayores desafíos de la teoría económica. Este trabajo intenta indagar en dicho desafío.

En comparación con las otras regiones del mundo (gráfica 5), en las cuatro décadas posteriores a la crisis de 1982, y sus reformas neoliberales, AL sobresale por sus extremos: 1) su capacidad para generar empleo, especialmente en servicios, es de las mayores (sino la mayor) del mundo; 2) pero su crecimiento de la productividad (producto por trabajador o trabajadora) fue el más bajo, y 3) como la proporción del ingreso "mercado" que se apropian los grupos altos continuó entre las mayores (con 1% de Chile y Brasil ya por delante de Sudáfrica), y la inversión cayó al nivel regional más bajo, la brecha entre ambas (por ejemplo, participación del 10% superior e inver-

sión como porcentaje del producto interno bruto, PIB) pasó a ser también una de las mayores (si no la mayor) del mundo.<sup>1</sup>

La esencia de mi respuesta al desafío de Krugman es que dichos extremos son facetas *de un mismo fenómeno*: quedarse pegado en el “más de lo mismo” cuando las estrategias productivas que emergieron con las reformas neoliberales se agotaban, *pues ya habían dado todo su potencial de crecimiento de la productividad*. Eso pasó tanto en el “extractivismo” del Sur como en la transformación en plataforma de ensamblaje manufacturero no “anclada” en la economía doméstica. Así, AL continuó con el “más de lo mismo” cuando ya había dejado de ser una opción de desarrollo y era hora de dar el paso siguiente: el *upgrade* o la reingeniería de dichas estrategias productivas para revitalizarlas, generando nuevos motores de crecimiento de la productividad.

Como no hacerlo era una receta para el estancamiento productivo, el valor actual del producto por trabajador o trabajadora de la región es (en promedio) *el mismo que hace cuatro décadas* (gráfica 1).

Ya decía Hirschman (1958): la esencia del desarrollo es “cómo una cosa conduce a la otra”. En AL es diferente: rigideces estructurales —como las ideológicas, institucionales y empresariales— llevan a que muchas veces sea cómo “una cosa conduce al más de lo mismo”.

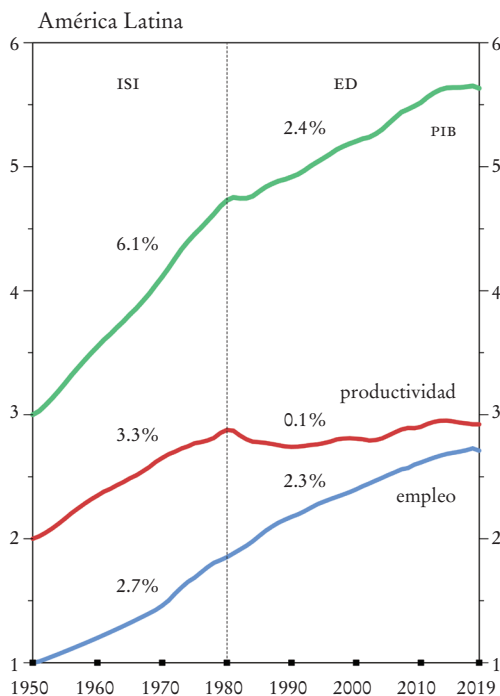
## I. AMÉRICA LATINA DESDE 1980: ALTA GENERACIÓN DE EMPLEOS, PERO COLAPSA EL CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

La gran desaceleración del crecimiento del PIB latinoamericano después de 1980 *es resultado del colapso del crecimiento de la productividad* (gráfica 1).

Mientras AL continuó generando empleo dinámicamente —y a pesar de la gran caída del crecimiento de la población (de 2.3% en 1980 a 0.7% en 2023)—, el crecimiento de la productividad colapsó de 3.3% anual (1950-1980) a 0.1% (1980-2019).

Esta dicotomía entre empleo y productividad posterior a las reformas neoliberales contrasta con el desempeño anterior (1950-1980), cuando, a pesar de los problemas de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), tanto el empleo como la productividad contribuían *en forma simi-*

<sup>1</sup> Ingreso “mercado” es antes de impuestos y transferencias.

GRÁFICA 1. América Latina: PIB, empleo y productividad, 1950-1980 y 1980-2019<sup>a</sup>

<sup>a</sup> ISI = sustitución de importaciones; ED = "extractivismo-dual" (véase más adelante). Cada serie es un número índice en escala logarítmica (promedios móviles de tres años), con base 1 en 1950 para empleo, 2 para productividad y 3 para el PIB. El periodo termina en 2019, para evitar el impacto de la pandemia (igual, más adelante).

FUENTE: Total Economy Database (TED, 2023) (dólares internacionales de 2022, o de paridad de poder adquisitivo [PPA], con TED 2022 para el periodo anterior a 1990).

lar al crecimiento del PIB (2.7 y 3.3%, respectivamente). Esto los llevó a más que duplicarse: el empleo de 50 a 110 millones, y la productividad promedio de 15 000 a 40 000 dólares internacionales de 2023 (TED, 2023), o de menos de 12 000 a 20 000 dólares de 2015 entre 1960 y 1980 (Indicadores de Desarrollo Mundial [WDI], 2023; no entrega información para los años cincuenta).

En las cuatro décadas siguientes, en cambio, mientras el empleo vuelve a más que duplicarse (de 110 a 270 millones), la productividad promedio se queda estancada en alrededor de 41 000 dólares internacionales de 2023 (TED, 2023), o 20 000 en dólares de 2015 (WDI, 2023).

Esto indica que, si bien AL es perfectamente capaz de generar crecimiento de la productividad, *tiene dificultad para sostenerla en el tiempo*. Como se analizará, esto se debe tanto a las rigideces internas respecto al cambio como

a las distorsiones de mercado (doméstico e intencional); la falta de pragmatismo en las reformas tampoco ayudó, en especial cuando gobiernos neofóbicos (con miedo a la nuevo) ignoraron el teorema del *second best* para enfrentarlas.

Básicamente, por muy exitosa que fuese una estrategia productiva, *todas tienen fecha de vencimiento*, pues inevitablemente pierden fuerza una vez que han dado lo que pueden dar. Como nos enseña el Asia emergente, el secreto para sostener el crecimiento de la productividad —y “cerrar brechas productivas”— es la flexibilidad productiva, que permite continuar generando nuevos (y más sofisticados) motores de crecimiento de la productividad.

Corea pasó de producir zapatillas Nike y pelucas en los años sesenta, a semiconductores y chips de última generación para la inteligencia artificial (IA). Lo hizo siguiendo una ruta que lo llevó de esas zapatillas y pelucas a fibras químicas, textiles y transistores a finales de los años sesenta; a productos eléctricos, maquinaria, industria pesada y productos químicos en la década de los setenta; a acero, armamento, electrónica, construcción naval y automóviles en los años ochenta; a microelectrónica, ingeniería química, buques de guerra, plataformas de perforación petrolera y productos aeroespaciales en la década de los noventa; para luego pasar a la industria farmacéutica, microelectrónica avanzada y así sucesivamente.

Si Corea hubiese sido un país latinoamericano, quizás todavía estaría exportando zapatillas Nike, pero en forma altamente productiva... Como Chile, que lleva medio siglo desde sus reformas neoliberales, y su sector exportador todavía consiste en recursos naturales sin procesar. Habrá más variedad, pero su élite, 50 años más tarde, sigue viviendo básicamente de lo que le regala la naturaleza —y de apropiarse de dichas rentas—, aunque incluso la Constitución de Pinochet dice que no le pertenece a ella, sino a toda la población chilena.

Al comienzo de las reformas en los años setenta, Chile y Finlandia tenían una estructura exportadora similar en su industria maderera. Desde entonces, Finlandia ha avanzado secuencialmente hasta producir maquinaria para esa industria, pero en Chile dicha estructura exportadora ha cambiado poco, pero ahora utiliza maquinaria finlandesa (Palma, 2009).

Lo mismo pasó en el resto de la región después de 1980: su nueva estrategia productiva ayudó a los países a ser competitivos en lo extractivo, y generó mucho empleo en servicios, pero incluso en sus mejores momentos fue un mal motor del crecimiento de la productividad en el resto de la economía (gráfica 14), y luego se desaceleró incluso en lo extractivo (gráfica 6).

Algo similar sucedió en países con plataformas de ensamblaje manufacturero no "ancladas" en la economía doméstica: gran generación de empleos en ensamblaje y servicios, pero estancamiento promedio en productividad, incluidas manufacturas (gráficas 13 y 15).

Si bien Chile fue la excepción por algo más de una década (1986-1998) —aunque por razones bien específicas, como el consenso en política económica y el dinamismo productivo que trajo el retorno a la democracia (Palma, 2019c)—, luego, cuando el extractivismo comenzó a agotarse a comienzos de este siglo, el país también cayó en el "más de lo mismo", y la productividad comenzó a estancarse incluso en lo primario (gráfica 6).

Así, por insistir en continuar viviendo de las rentas fáciles del extractivismo y de sus distorsiones de mercado, Chile pasó a ser el gran ejemplo de cómo abortar un proceso de "cerrar brechas" con la frontera productiva (gráfica 19) (Palma, 2020c).

El problema básico fue el mismo en toda la región: cuando el dinamismo inicial del extractivismo o el ensamblaje comenzó a agotarse, en lugar de rediseñar (revitalizar) dichas estrategias productivas hacia algo más autosustentable, basado en una dinámica myrdaliana/youngiana/keynesiana/kaldoriana/hirschmaniana de "causalidad cumulativa" —con un énfasis en circuitos de retroalimentación capaces de generar un crecimiento que se autoperpetúa—, se optó por lo fácil: el "más de lo mismo".

Siguiendo a Gramsci (1930), al actual escenario de AL lo he llamado un "momento gramsciano", *donde lo viejo* (el rentismo "fácil") *se desvanece, pero lo nuevo no logra nacer* (Palma, 2020a). Además, como nos advirtió Gramsci (1930), en ese interregno —en este pantano— es inevitable que "aparezca una amplia variedad de síntomas dañinos". Todo tipo de experimentos populistas —de la extrema derecha a la izquierda burocrática— da testimonio de ello, todos en busca de soluciones "mágicas" para problemas estructurales.

El "anarco-capitalismo" de Milei —que recuerda el primitivismo ideológico de los Chicago Boys— es la última versión, y llega a acusar (en forma un tanto delirante) a la economía neoclásica y al Consenso de Washington de inventar conceptos como "las fallas de mercado", para así llevar a la región inexorablemente al socialismo... (*The Guardian*, 2024).

En AL es como si las brujas de Macbeth hubiesen profetizado: ¡estarán condenados a vivir entre un modelo extractivista que perderá todo su impulso y legitimidad, y nuevas alternativas que no lograrán generar suficiente

credibilidad! Mientras tanto, diferentes populismos intentarán hacer ilusiones realidad.

AL es una región cuya imaginación social crítica se ha estancado. Lo ocurrido en Chile con sus dos plebiscitos constitucionales pos “estallido social” es paradigmático: el país no puede soportar su *statu quo* neoliberal, pero no se atreve a cambiar, pues los discursos alternativos *no logran generar suficiente credibilidad*. Así, Chile está de vuelta a la Constitución de Pinochet, pero esta vez no por ser impuesta a la fuerza, sino por falta de “imaginación social” en democracia. En AL, el neoliberalismo es como estar hospedado en el *Hotel California*: “Puedes hacer el *check-out* cuando quieras, pero nunca lograrás salir”.

## II. LA GRAN CAPACIDAD DE AL PARA GENERAR EMPLEO EN SERVICIOS Y CONSTRUCCIÓN

### 1. *Cuando tres cuartos de la fuerza laboral están empleados en servicios y construcción, dos sectores de bajos salarios y mínimo potencial de crecimiento de la productividad*

Como indicábamos, después de 1980 AL ha sido una de las regiones en el mundo de mayor crecimiento del empleo, probablemente la mayor (TED, 2023).<sup>2</sup> En servicios, el empleo casi se cuadruplicó, pasando de 44% (1980) a casi 70% del total, y, si se agrega construcción, casi todo el *incremento* laboral (salvo en el ensamblaje mexicano) tuvo lugar en actividades no transables de bajos salarios y poco potencial de crecimiento de la productividad (Economic Transformation Database [ETD], 2021).

Tomando en cuenta los problemas para contabilizar el empleo informal, los cambios en la metodología para ello y las dificultades para medir el valor agregado en servicios, en seis de los ocho países para los cuales la fuente entrega información (TED, 2023) un rápido crecimiento del empleo en servicios se asoció a una caída en productividad: en Brasil, 49% (1980-2018); en Argentina y Perú, 32%; en México, 28%; en Bolivia, 24%, y en Costa Rica, 10%. Sólo en Chile y Colombia hubo un pequeño crecimiento (0.7 y 0.8% anual). Esto explica en parte por qué, en promedio, la productividad regional ha estado estancada desde 1980.

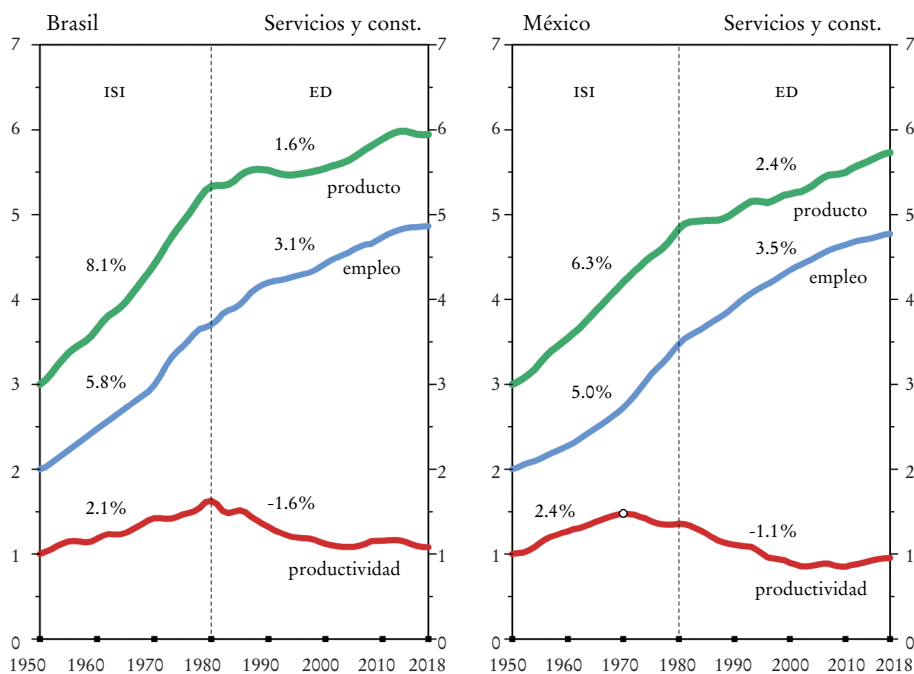
<sup>2</sup> Sólo la supera el África Subsahariana, pero como dicha región no realiza encuestas laborales, su empleo es una mera deducción mecánica de su alta tasa de crecimiento poblacional (2.5 por ciento).

Esta dicotomía en el sector no transable —empleo, pero no productividad— queda en evidencia en la gráfica 2.

En Brasil, 48 de los 50 millones de nuevos empleos en estas cuatro décadas (1980-2018) fueron en servicios, incluyendo 11 millones en “gobierno” y casi 7 millones en “finanzas, seguros y bienes raíces”. Si se agrega construcción, toda la creación de empleo fue en no transables, pero como su valor agregado creció sólo 82%, mientras el empleo saltó 3.4 veces, su productividad cayó casi a la mitad (ETD, 2021).

En México el empleo en servicios y construcción se multiplicó por 3.7, creando 27 millones de trabajos.<sup>3</sup> Sin embargo, como el producto se multi-

GRÁFICA 2. *Brasil y México: PIB, empleo y productividad en servicios y construcción, 1950-2018<sup>a</sup>*



<sup>a</sup> const. = construcción. Metodología como en la gráfica 1.

FUENTE: ETD (2021). Esta base de datos sólo entrega información de 1990 a 2018 (a precios de 2015); los años anteriores se obtuvieron de una versión anterior.

<sup>3</sup> En México las estadísticas de empleo se han revisado sustancialmente (por ejemplo, en 1993); la fuente trata de tomar esto en consideración.

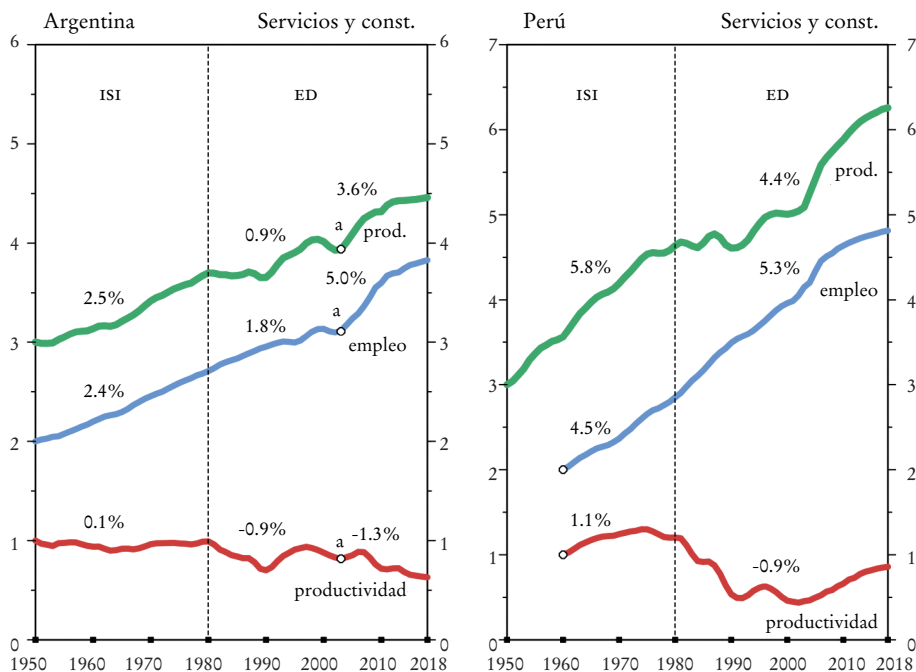
plicó 2.5 veces, la productividad también cayó en 28% (lo que ya había comenzado en los años setenta).

Argentina y Perú confirman esta dicotomía en servicios y construcción (gráfica 3).

En los 15 años posteriores a la elección de Néstor Kirchner, Argentina generó empleos en servicios y construcción a 5% anual; pero como el valor agregado creció a 3.6%, la productividad cayó en 18% (KLEMS, 2022). Este tipo de empleo es probablemente el que está más en peligro con las políticas de ajuste del nuevo gobierno, que ya han llevado a más de la mitad de la población a estar bajo niveles de pobreza, incluidos dos tercios de los menores de 14 (*Financial Times*, 2024c).

Perú casi cuadruplicó su nivel de empleos (1980-2018), con 10 de los nuevos 12 millones en servicios y construcción. Mientras tanto, su productivi-

GRÁFICA 3. Argentina y Perú: PIB, empleo y productividad en servicios y construcción, 1950-2018<sup>a</sup>



<sup>a</sup> a = elección de Néstor Kirchner; prod. = producto. Metodología como en la gráfica 1.  
FUENTES: para Argentina, KLEMS (2022); para Perú, ETD (2021).

dad, después de la gran caída en los años ochenta, se ha recuperado desde comienzos de siglo.

Parte del problema en servicios es que en la región todavía se trabaja con una noción de la mano de obra como un recurso "genérico", que se puede formar rápido y remplazar fácilmente (Pérez, en prensa). Además, la legislación laboral neoliberal ha reforzado este concepto, pre paradigma tecnológico, de las TIC (o tecnologías de la información y la comunicación). Lo que se requiere es sustituir este enfoque obsoleto por uno de "capital humano", priorizando la creación de habilidades, conocimientos y capacidades innovadoras que generen incrementos en productividad.

## *2. El rápido crecimiento del empleo y el incómodo papel de la desigualdad*

La gráfica 4 muestra que en AL la capacidad para generar empleo es particularmente alta relativa al crecimiento del PIB, en lo que, a grandes rasgos, se podría llamar "la elasticidad bruta del empleo respecto del PIB".

Mientras que en el resto del mundo el empleo crece a menos de la mitad del PIB, en AL esta elasticidad es cercana a 1 (promedio 1 para los 14 países sobre los que la fuente entrega información).

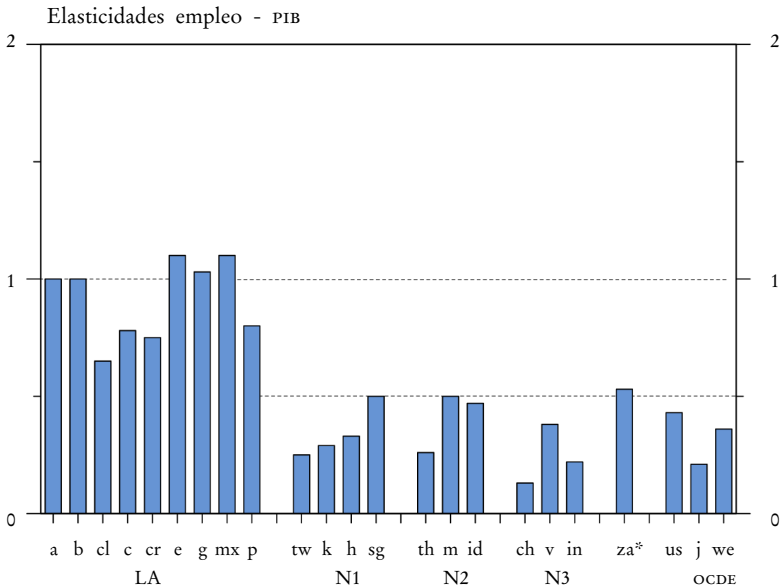
Esta elasticidad es particularmente alta en servicios, con un valor de 2.2 para Brasil después de 1980, 2.1 para México y 1.8 para Argentina; en China, en cambio, llega sólo a 0.4, en India y Taiwán a 0.5, y en Corea, Indonesia, Malasia y Tailandia a 0.7 (ETD, 2021).

Este contraste indica que hay una relación de tipo "U invertida" entre dicha elasticidad y la desigualdad de "ingresos disponibles" (después de impuestos y transferencias). Mientras que en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Asia emergente hay valores relativamente bajos en ambas variables (elasticidad y desigualdad), en AL ambos son altos; sin embargo, en los países de aún mayor desigualdad (Sudáfrica, Botsuana y Namibia), esta elasticidad vuelve a bajar. En Sudáfrica, una Palma *ratio* de 7 se asocia con un crecimiento del empleo de apenas 1.5% anual desde el comienzo de la democracia en 1994 hasta 2019.<sup>4</sup>

Por tanto, en la elasticidad empleo-PIB parece haber un nivel de desigualdad alto, pero no obsceno (como Sudáfrica), que maximiza la generación del

<sup>4</sup>Para la Palma *ratio* (o índice Palma), véase Palma (2019a).

GRÁFICA 4. América Latina, Asia, Sudáfrica y miembros de la OCDE de altos ingresos: “elasticidad bruta” del empleo respecto del PIB, 1980-2019<sup>a</sup>



<sup>a</sup> a = Argentina; b = Brasil; c = Colombia; e = Ecuador; g = Guatemala; h = Hong Kong; j = Japón; k = Corea del Sur; m = Malasia; p = Perú; v = Vietnam; we = Europa occidental (15 países); za\* = Sudáfrica (desde 1994, comienzo de la democracia). N1 = primera generación del Asia emergente; N2 = segunda generación, y N3 = tercera. Los otros países, según denominaciones de internet.

FUENTE: TED (2023). Se excluye África Subsahariana por lo ya indicado.

empleo, particularmente en servicios. Y AL está ahí: una alta desigualdad genera servicios baratos (por bajos salarios), y un nivel del ingreso medio genera mucha demanda.

En Sudáfrica, en cambio, si bien su absurda desigualdad genera servicios incluso más baratos, es tal la desigualdad que los grupos medio y medio alto no tienen ingreso como para demandarlos, por baratos que sean: el 40% de la población entre el decil 5 y 8 se apropia apenas de 24% del ingreso, cuando incluso en países tan desiguales como Brasil o Chile este grupo se lleva un tercio (WDI, 2023). Y sin una alta generación de empleos en servicios, el desempleo, entonces, llega a 33% (Stats SA, 2024).

El problema de esta gran capacidad para generar empleo en servicios en países de ingreso medio altamente desiguales (pero no tipo Sudáfrica), como ocurrió en Chile a principios del milenio, es ¿qué hacer cuando la oferta de mano de obra barata comienza a desaparecer, dados la alta demanda y el bajo crecimiento poblacional? Como los salarios y el costo de los servicios em-

piezan a subir, comenzó a cambiar *la naturaleza del mercado del trabajo*: de uno donde los trabajadores competían por empleadores a otro donde los empleadores tenían que hacerlo por mano de obra barata.

Como ni a los empleadores ni a los hogares de ingresos medios y medios altos (grandes consumidores de servicios baratos) les gustaba el nuevo escenario, comenzaron a presionar al gobierno de la época (centro izquierda) para que abriese la inmigración.

Michał Kalecki (1943) ya advertía que el capitalismo tendría dificultades frente a un periodo sostenido de pleno empleo, sin un "ejército de reserva" como red de seguridad. En el nuevo mercado laboral no sólo comenzaron a subir los salarios y mejorar las condiciones laborales, *sino que lo hacían por fuerza del mercado*. La única respuesta eficiente es subir la productividad; esto es, se creaba *la necesidad* (o "compulsión") para subir la inversión, la absorción tecnológica, el entrenamiento de la mano de obra, mejorar la infraestructura, etcétera.

Como nos enseña la historia económica de los países desarrollados, ése es un gran *punto de inflexión*: la escasez de mano de obra barata *obliga el crecimiento de la productividad*. Alfred Marshall (1890), el padre de la economía moderna, analizaba la posibilidad de que eso llevase a "los salarios de eficiencia", con retroalimentación positiva entre salarios y productividad: "el trabajo bien remunerado es generalmente eficiente y, por lo tanto, no es caro; sin embargo, éste es un hecho que, aunque es más esperanzador para el futuro de la humanidad que cualquier otro que conozcamos, ejercerá una influencia muy complicada sobre la teoría de la distribución".

¡Muy complicado, por cierto! Tanto así que hasta hoy la mayor parte de la teoría neoclásica prefiere ignorar este tema *en la práctica*. Churchill (UK Parliament, 1909) también enfatizaba que los salarios bajos *sólo sirven para subsidiar productores ineficientes*, y "donde prevalecen esas condiciones, no se da una condición de progreso, sino de declinación progresiva".

Como era de esperar, en una economía altamente desigual, con una élite adicta a las rentas "fáciles" y grupos medios a servicios baratos, la presión para revertir este cambio — punto de inflexión para el crecimiento — fue tal, que el gobierno de centro izquierda decidió distorsionar el nuevo mercado laboral manipulándolo artificialmente por el lado de la oferta: abrió la inmigración masiva de mano de obra barata. Hoy prefieren negarlo, pero ésa fue la razón de lo que se hizo. Voltaire ya lo decía: "la comodidad de los ricos depende de la abundancia de pobres".

Para hacer eso, el gobierno cambió la regulación: una visa de turista y luego un contrato de trabajo (mafias de traficantes ofrecían el servicio) eran suficientes para obtener un permiso de residencia. La ola de inmigración fue tal que el nicho de mano de obra barata —en vías de extinción— se volvió a rellenar. Evolución marcha atrás...

Ya decíamos, el problema del cambio en AL es que no hay muchas formas *de reorganizar un sistema con tan poca entropía*, pues la condición *sine qua non* es que en el nuevo escenario se continúe reproduciendo la misma estructura rentista de acumulación, con la misma abundancia de rentas “fáciles”, posibilidades para su uso no productivo y servicios baratos. Este episodio laboral en Chile a principios del siglo es un ejemplo paradigmático del “gatopardismo latinoamericano a la inversa”: para que todo pueda seguir igual, *nada puede cambiar*, y para asegurar eso en economías con tan poca entropía, hay que gastar tanta energía tratando de “detener el tiempo”, que queda poca para avanzar.

Esto también indica un tema generalmente ausente en la literatura de la desigualdad: en países de ingreso medio altamente desiguales y con gran oferta de servicios baratos, la clase media pasa a depender de ellos de tal forma que los transforma en otro obstáculo (de los tantos) para reducir la desigualdad vía un aumento del ingreso del 40% más pobre. Parte del problema es que la desigualdad también afecta al medio y el medio alto (deciles 5 a 9), pues no logran apropiarse de su mitad del ingreso (Palma, 2019a). Por tanto, les queda muy poco espacio de maniobra para poder pagar servicios más caros.

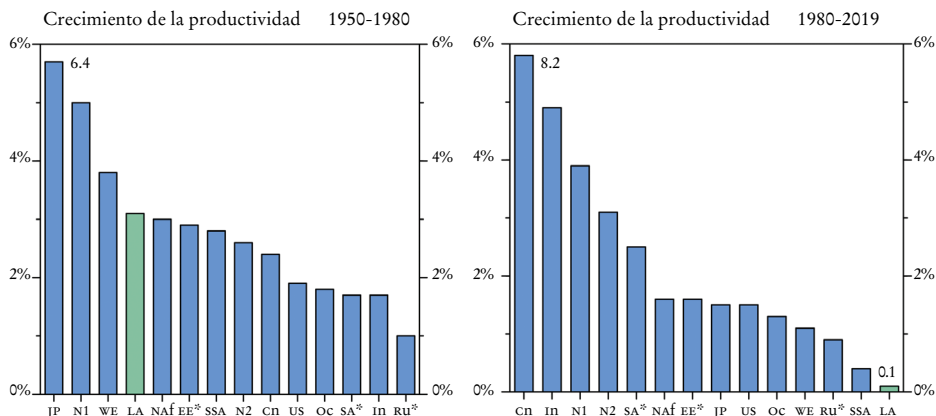
No sorprende, entonces, que una de las primeras medidas fue abrir la inmigración en servicios domésticos; la gran llegada de empleadas domésticas peruanas, si bien subió enormemente la cultura culinaria del país, revirtió el alza de los salarios del sector y el mejoramiento de las condiciones de trabajo.

Mejorar la distribución en países de ingreso medio altamente desiguales es aún más complejo de lo que parece, y la experiencia de Brasil y Chile, y en parte Argentina, indica, además, que hay un costo político de beneficiar al 40% más pobre: empuja a algunos sectores medios a la extrema derecha.

### III. EL COLAPSO DEL CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

Como indicábamos, la AL posterior a 1980 generó mucho empleo, pero ha tenido el peor registro de crecimiento de la productividad en el mundo (Palma, 2022c). Esto contrasta con su desempeño antes de 1980 (gráfica 5).

GRÁFICA 5. Crecimiento de la productividad: todas las regiones y principales países del mundo, 1950-1980 y 1980-2019<sup>a</sup>



<sup>a</sup> N1 = Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán; N2 = Indonesia, Malasia y Tailandia; WE = Europa occidental; NAf = África del Norte; EE = Europa del este (datos disponibles desde 1970); SSA = África Subsahariana y del sur; Oc = Oceanía (Australia y Nueva Zelanda); SA\* = Asia Meridional, excluida la India (Bangladesh, Pakistán y Sri Lanka); y Ru\* = países de la ex Unión Soviética.

FUENTE: TED (2023).

Con algunas divergencias entre países y sectores, AL es la única región donde *en promedio* un trabajador o trabajadora produce hoy *lo mismo que hace cuatro décadas*. En las tres anteriores, su productividad se multiplicó 2.5 veces. Y mientras AL caía al fondo de la tabla de posiciones, China multiplicaba su productividad por 20; la India por más de seis; Corea, Taiwán y Vietnam, por cinco; Tailandia, por cuatro, e Indonesia y Malasia, por tres. Incluso en Chile la productividad ni siquiera se duplicó (1980-2019).

Otras regiones también cayeron en el *ranking*, como Europa occidental (del tercer al décimo lugar), algo que en la sección VIII relacionaremos con la “latinoamericanización” de su desigualdad “mercado” y su impacto en inversión y productividad. En cambio, la India saltó del penúltimo al segundo lugar y China al primero (aunque los desafíos de sus transformaciones se manejaron muchas veces de manera deplorable).

Este estancamiento productivo de cuatro décadas no fue precisamente lo prometido por el Consenso de Washington con su proselitismo de los años setenta. Si bien abandonar la ISI repentina e indiscriminadamente —Hirschman (1982) lo llamó “fracaso manía” — no ayudó, como tampoco el fundamentalismo de las reformas o la “piñata” corrupta de los activos estatales y

los recursos naturales, el fracaso es abismal.<sup>5</sup> De hecho, y a pesar de las apariencias, creo que AL nunca superó el “pecado original” de sus reformas neoliberales: la mediocridad de quienes las implementaron, sus “siete magníficos”: Pinochet, Salinas, Menem, Fujimori, Collor, Pérez y Bucaram...

#### IV. LAS LIMITACIONES DE UNA ESTRATEGIA PRODUCTIVA “EXTRACTIVISTA DUAL” Y DE PLATAFORMA DE ENSAMBLAJE PARA MULTINACIONALES

##### 1. *La fuerza y la debilidad del extractivismo: Chile versus Brasil*

###### a. *Chile*

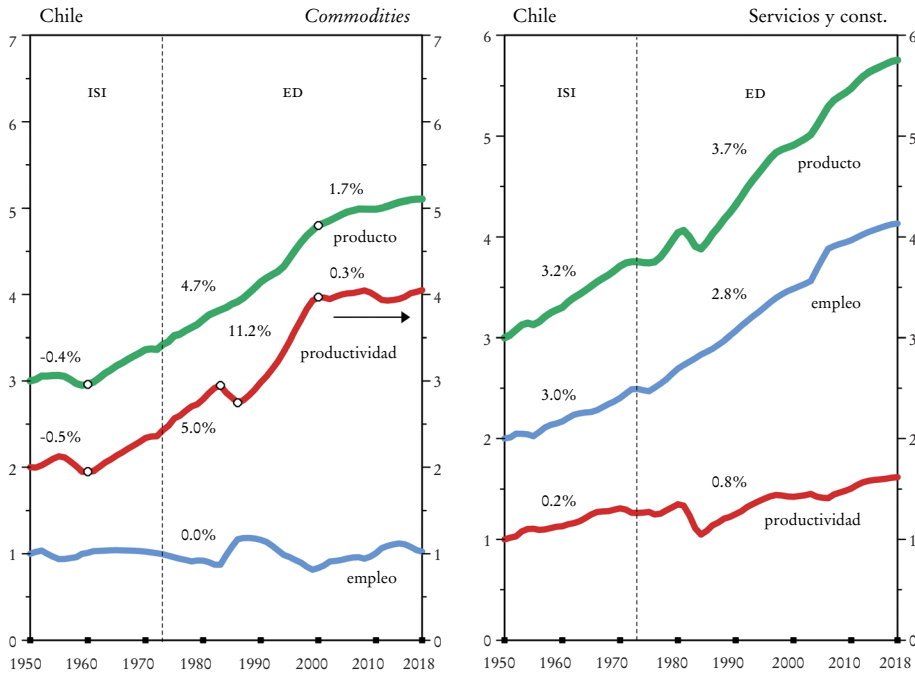
El contraste del papel desempeñado en Chile posterior a las reformas entre el sector primario y el no transable, que conjuntamente llegaron a generar 85% del PIB y 93% del empleo, es total: mientras uno contribuía con el crecimiento de la productividad (al menos hasta el agotamiento del extractivismo), el otro (como en Brasil y México en la gráfica 2) generaba el empleo (gráfica 6).

Este contraste sectorial me llevó a denominar a dicha estrategia productiva “extractiva dual”, o ED (Palma, 2019c). *Extractiva*, porque las materias primas (mientras duraba su potencial productivo) son el motor del crecimiento de la productividad, y *dual* porque, mientras uno genera productividad pero no empleo, el otro hace lo contrario. Cada uno es capaz de hacer sólo *una cosa a la vez*. En el Asia emergente, en cambio, la norma es que ambos generan tanto productividad como empleo (Palma y Pincus, 2022).

El gran problema de un modelo ED es qué hacer cuando, inevitablemente, se agota el extractivismo, único motor del crecimiento de la productividad. ¿Cómo dar el paso siguiente y generar otros más sofisticados? Una alternativa obvia es comenzar la transición hacia el procesamiento de las materias primas y la producción de sus insumos; esto es, una industrialización “alrededor de las materias primas” (Pérez, 2015). Otras, complementarias, son un “nuevo acuerdo verde” y la propagación del nuevo paradigma tecnológico (TIC) a todos los sectores de la economía, incluidos servicios.

En Chile el sector primario ya se había dinamizado en los años sesenta gracias a la reforma agraria y la “chilenización” del cobre (cuando el gobierno

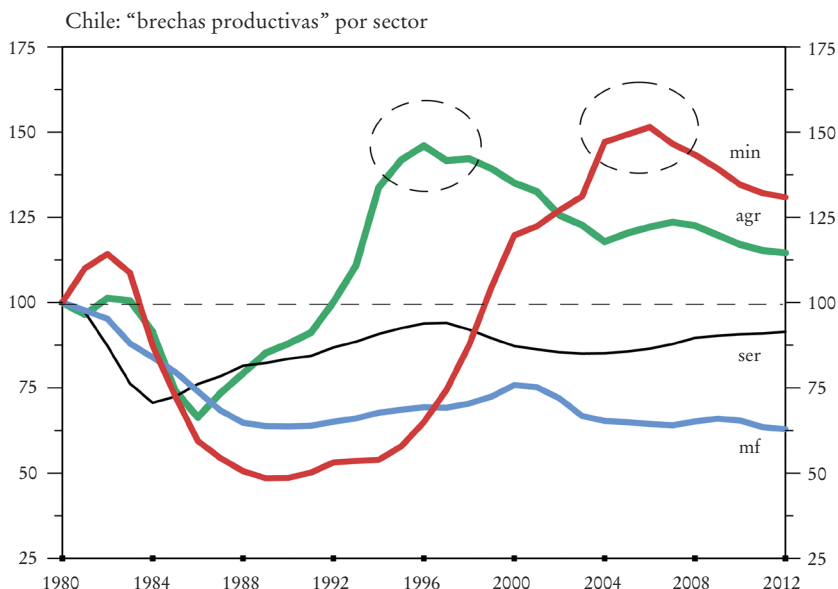
<sup>5</sup> Para saqueo del Estado en Chile, véanse Mönckeberg (2015) y Gárate (2012).

GRÁFICA 6. Chile: agricultura y minería versus servicios y construcción, 1950-2019<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Como en la gráfica 2.

compró una participación mayoritaria en la gran minería). La rápida recuperación de la economía a la crisis del 82 trajo otro impulso productivo (11.2% anual de 1986 a 1998); pero cuando el extractivismo comenzó a agotarse, las rigideces estructurales —como las ideológicas, institucionales y empresariales— (al igual que la posibilidad de continuar rellenando el nicho de bajos salarios en el mercado laboral) le permitieron persistir en “el más de lo mismo”. Ésa es la esencia de la “trampa neoliberal”. Después de más de 50 años de extractivismo, todavía no se da el paso siguiente. Para que todo siga igual, nada puede cambiar. Como ya decíamos, en economías con tan poca entropía hay que gastar tanta energía tratando de “detener el tiempo”, que queda poca para avanzar (gráfica 7).

Desde 1986, la agricultura (incluidas la silvicultura, la piscicultura, las frutas y las verduras) se convirtió en el sector líder de la recuperación de la crisis y del *catching-up*. Pero a mediados de la década de 1990 su “cierre de brechas productivas” llegó a un *plateau*, y comenzó a revertirse, pues el crecimiento de la productividad del sector se desplomó de 10.7% anual (1986-1995) a 2.2%

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

<sup>a</sup> agr = agricultura; mf = manufactura; min = minería; 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 cierra brechas productivas, y una baja, que se queda atrás. Se presenta sólo hasta 2012 para resaltar el fenómeno en discusión. Promedios móviles de tres años.

FUENTE: ETD (2021).

(2005-2018). Ahí la minería tomó dicho papel líder, con 11.6% de crecimiento de la productividad anual (1995-2003), pero después también perdió fuerza, y ya no hay más sectores primarios que vengan al rescate del extractivismo.

Lo que se requería para sostener el crecimiento de la productividad en agricultura y luego minería era dar el paso siguiente: la “reingeniería” del extractivismo, lo que generaría nuevos motores del crecimiento de la productividad; el nicho obvio (como nos enseñan los países nórdicos, Australia, Nueva Zelanda y los del Asia emergente ricos en materias primas) era comenzar el procesamiento de lo primario y la producción de sus insumos. Sin embargo, esto no era la prioridad de los conglomerados nacionales o extranjeros —a pesar de que fundir y refinar el cobre sería una actividad perfectamente rentable— (Centro de Estudios del Cobre y la Minería [Cesco], 2020), pero ya sin las rentas “fáciles” de lo que nos regala la naturaleza, las cuales ya fueron *capturadas enteramente* en el extractivismo (el concentrado). De ahí para adelante, el procesamiento de los recursos naturales consiste en *procesos industria-*

les con utilidades operativas "normales" a ellos y con rentas asociadas sólo a la innovación, lo que no es el *forte* de AL (sección VII).

Hacer eso tampoco era prioridad para gobiernos neofóbicos —*de todos los colores políticos*— que todavía hacen política económica como si los mercados fuesen un arena donde se llevan a cabo transacciones entre agentes que son *price takers* y *rules takers* (es decir, sin poder de mercado para influir en precios o regulación), coordinados por una "mano invisible", y donde no existen las externalidades. Prefieren ignorar que dicha arena es una donde lo que rige son el poder y las distorsiones, con China, por ejemplo, insistiendo (y con capacidad para salirse con la suya) en comprar sólo productos primarios sin ningún procesamiento: llega al extremo de ser el único país del mundo que exige nueces chilenas ¡en su cáscara! (véase el apéndice).

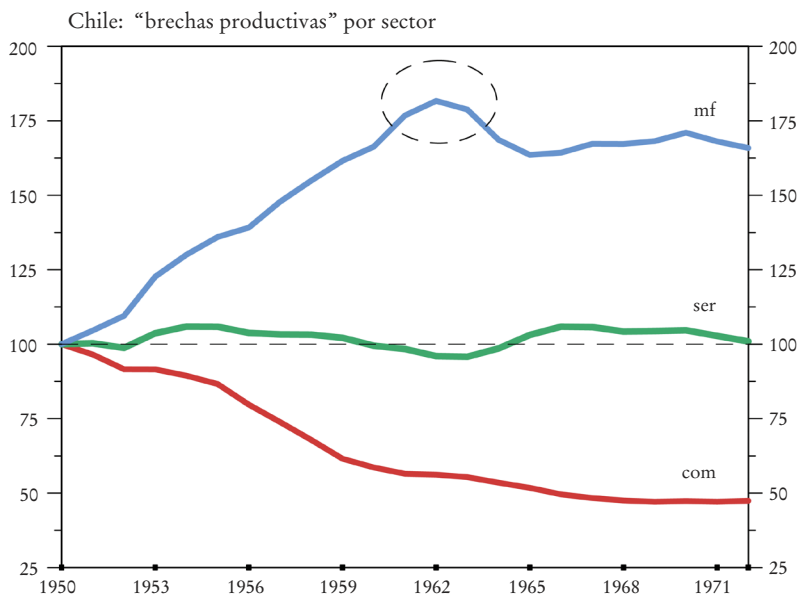
La aversión a procesar materias primas, nicho obvio de la manufactura en países ricos en recursos naturales, lleva a este sector a ser el más rezagado productivamente respecto de los Estados Unidos (gráfica 7); igual en los demás países latinoamericanos. Dicho procesamiento era el nicho para combatir lo que hemos llamado la "desindustrialización prematura" de AL (Palma, 2005a; véase sección VI).

Sin embargo, estos procesos abortados de "cierres de brechas productivas" no son nuevos en AL (gráfica 8).

Durante la ISI, el *catching-up* manufacturero también había llegado a una cima en los años sesenta, y, en lugar de dar el paso siguiente para "revitalizarlo", la ISI chilena también se quedó pegada en el "más de lo mismo" sustitutivo. Ése era el momento de comenzar a abrir la economía, buscar nichos de especialización productiva, racionalizar los subsidios imponiendo condicionalidades (*performance-related-conditionalities*) y reforzar la regulación para impedir que la inversión extranjera directa (IED) siguiera imponiendo condicionalidades de no innovar o exportar (Pérez, 2008).

Según Hirschman (1982), a menudo los países se aferran a políticas cuando se ha agotado su potencialidad productiva, incluso cuando pasan a ser contraproductivos. Yo añadiría que este síndrome es particularmente cierto cuando éstas generaron un crecimiento dinámico en el pasado (como la ISI en Brasil y México en las décadas de 1960 y 1970, y el extractivismo en Chile en los años noventa), ya que los recuerdos de glorias pasadas tienden a perdurar, hasta que entra en juego lo que Hirschman (1982) llama "efecto rebote": aferrarse a estrategias productivas agotadas conduce a tal frustración, que impulsa un "rebote" *en busca de lo opuesto*.

GRÁFICA 8. Chile en la ISI: brechas productivas sectoriales con los Estados Unidos entre 1950 y el golpe de Estado en 1973<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Metodología y fuentes como en la gráfica 7.

El mejor ejemplo de ello corresponde a las reformas neoliberales de Chile en los años setenta: el núcleo del discurso de los Chicago Boys era simplemente revertir tantos aspectos de la ISI como fuese posible. Era hacer política económica multiplicando por  $-1$ ... Hacer sólo lo opuesto. Y es bien poco probable que tal falta de imaginación haya sido la mejor forma de diseñar las reformas.

Hemos llevado este análisis hirschmaniano del "efecto rebote" al tema de la desigualdad para explicar por qué ésta también se mueve "en oleadas" (Palma, 2019a).

Por tanto, la actual rigidez estructural de AL y su aversión al cambio imaginativo —tanto en lo ideológico y político como en lo empresarial— hay que entenderlos en una perspectiva histórica. Este efecto rebote también ayuda a entender por qué se favoreció el liderazgo de grupos mesiánicos, tipo los Chicago Boys en Chile, de Cavallo en Argentina y equipo de Cardoso en Brasil.

No hay mejor ejemplo de este efecto rebote que una declaración de Gustavo Franco, presidente del Banco Central brasileño durante las reformas:

“El objetivo principal [de las reformas] es deshacer 40 años de estupideces [*besteiras*]”.<sup>6</sup>

Según Schopenhauer (1818), “la destrucción es uno de los impulsos que dan sentido a la vida”. Las reformas neoliberales de Latinoamérica son un gran ejemplo. También lo son para la idealización: para sostener la idealización de algo nuevo (el “fetichismo” de los mercados desregulados), lo mejor es demonizar el pasado (la ISI).

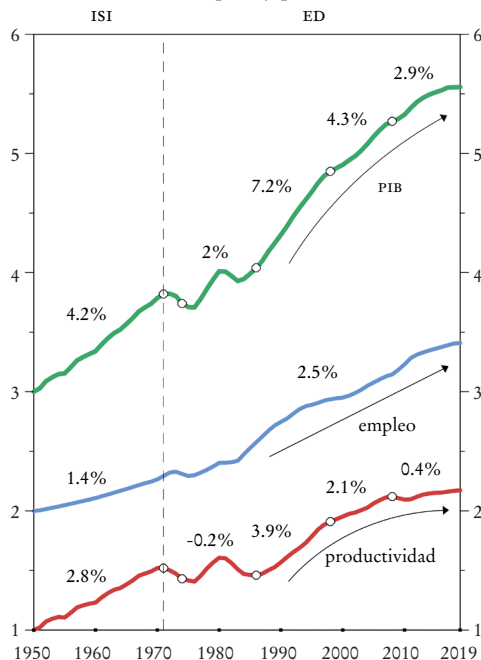
Y para no dejar dudas sobre su fundamentalismo, Franco agrega: “[hoy] o eres neoliberal o eres neoidiota [neo-burros]”. Este grado de intolerancia recuerda un famoso sueño de Freud (llamado *non vixit*): lo que buscaban los neoliberales no era sólo que la ISI dejase de existir —dejar de vivir: *non vixit*—, sino que había que borrar todo vestigio de ella —como si nunca hubiese existido: *non vixit*—.

Esta demonización (satanización) del pasado ayuda a entender mejor que nada las diferencias ideológicas entre AL y el Asia emergente respecto de la forma en que se implementaron las reformas, así como sus diferentes resultados.

Razones como éstas me llevan a que en la interacción entre factores internos y externos que llevaron al estancamiento productivo latinoamericano (y de su imaginación social) —en la medida en que se pueda identificar y separar el papel de cada uno en la dinámica de la interacción, y entendiendo que para ello hay que hacer un esfuerzo casi metafísico, además de correr el riesgo de perder la noción del movimiento a través de la dinámica de la interacción entre ambos—, en nuestro trabajo subrayamos el papel de los internos (aunque, por supuesto, muchos externos no ayudaron). Esto difiere de una larga tradición de narrativas heterodoxas que sobreenfatizan los factores externos, cayendo en un determinismo más bien mecánico de las estructuras internas por las externas, al subestimar fenómenos intrínsecos a las hegemonías ideológicas y *political settlements* de la región.

Así, insistir en el “más de lo mismo” extractivista llevó a Chile a un estancamiento progresivo del crecimiento de su productividad, que cayó de 3.9% anual (1986-1998) a 2.4% en la década siguiente, y luego a 0.4%. Mientras tanto, al igual que el resto de la región, como el crecimiento del empleo continuó relativamente constante, toda la desaceleración del crecimiento del PIB se debió al colapso del crecimiento de la productividad (gráfica 9).

<sup>6</sup>Entrevista en la revista *Veja* del 15 de noviembre de 1996.

GRÁFICA 9. Chile: PIB, empleo y productividad, 1950-2019<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Metodología y fuentes como en la gráfica 1.

Otra señal de que en Chile la estrategia extractivista ya había agotado su potencial hacia fines de los años noventa es que incluso comenzó a perder participación en el mercado internacional de cobre: de 40% de las exportaciones mundiales en el 2000 a sólo 24% en 2023.<sup>7</sup> Lo mismo ahora con el litio (Becker Toro, 2024). Y en el salmón un estudio proyecta una caída probable a la mitad en dicha participación;<sup>8</sup> actividad donde, según *Bloomberg*, Chile se ganó el apodo del “cowboy del salmón” (Millan, 2019). Y la falta de regulación también ha llevado a un creciente problema ambiental, en el que las corporaciones noruegas están entre las más contaminantes: parece que la ilustración sólo se ejerce en casa (Avendaño-Herrera, Mancilla y Miranda, 2023).

Y a medida que el crecimiento de la productividad en el extractivismo se desvanecía, insistir en el “más de lo mismo” llevó a que la creación de em-

<sup>7</sup> Véase <http://comtrade.un.org>

<sup>8</sup> Véase Evans (2022).

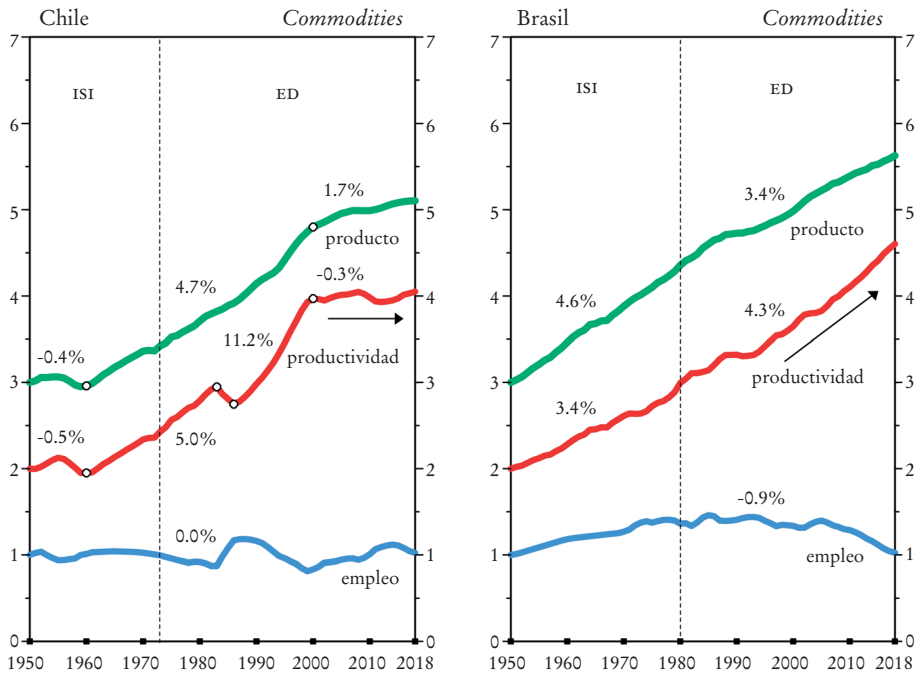
pleo en servicios y construcción se convirtiese en el único factor generador del crecimiento del PIB. Así, Chile dejó de ser "la excepción" en la región.

En este contexto, no debería sorprender entonces que James Robinson, en una entrevista sobre Chile luego de haber obtenido su premio en memoria de Alfred Nobel, lo primero que dijo fue que ya era hora de llevar las cosas "al siguiente nivel, a una estrategia [productiva] que vaya más allá de la mera exportación de materias primas sin procesar" (Guerrero, 2024). ¿Pero cómo convencer de ello a una élite rentista y gobiernos neofóbicos? El capitalismo tipo "*crony-rentier*" que rige en Chile lo hunde en las arenas movedizas de la inercia, la "trampa neoliberal".

### b. Brasil

La gráfica 10 muestra el continuo dinamismo primario en Brasil, y lo contrasta con lo ya visto del agotamiento extractivista en Chile (común a la región).

GRÁFICA 10. *El contraste productivo del extractivismo entre Brasil y Chile, 1950-2019<sup>a</sup>*

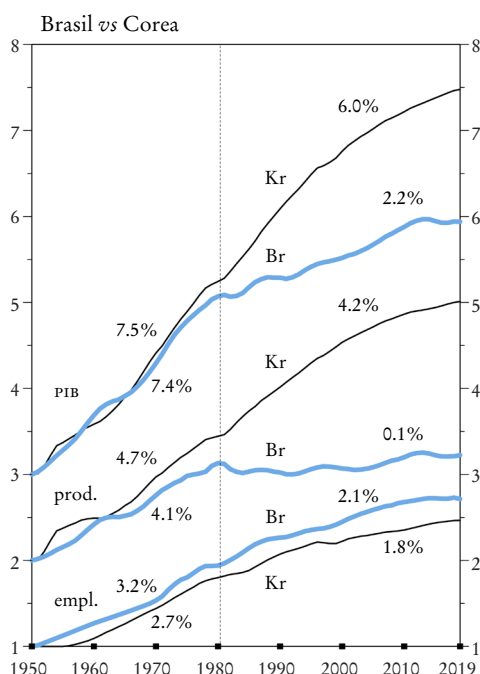


<sup>a</sup> Metodología y fuentes como en la gráfica 2.

Brasil ha sido el único país que ha logrado prolongar la vida útil del extractivismo. Es la ventaja de tener una frontera amazónica para explotar: sólo para ampliar la disponibilidad de tierras para la ganadería, en seis años (2016-2022, incluidos los cuatro de Bolsonaro) se destruyeron *más de 800 millones de árboles* (*The Guardian*, 2023). Y muchos más si se incluyen aquellos para expandir la soja y la celulosa. A su vez, más de 1 millón y medio de personas del Amazonas han sido afectadas por envenenamiento del mercurio para la minería de oro, que también amenaza “la salud y los medios de vida de millones más a través de la contaminación del aire y el agua, y la de las plantas y animales” (Fondo Mundial para la Naturaleza [WWF], 2018). Pero como entre sus tantas fallas el “mercado” no valora los costos ambientales (una externalidad negativa) —falla colosal—, este desastre ecológico ha permitido extender la fecha de vencimiento del extractivismo.

Como en AL es poco probable que el cambio en materias ecológicas venga desde dentro, la esperanza es que se imponga desde afuera; una de las

GRÁFICA 11. *Brasil versus Corea: PIB, empleo y productividad, 1950-2019*<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Las líneas gruesas corresponden a Brasil, las delgadas a Corea. prod. = productividad; empl. = empleo. Metodología y fuentes como en la gráfica 1.

pocas áreas donde factores “externos” pueden forzar (en lugar que obstaculizar) la razón... Un ejemplo es el Mecanismo de Ajuste de Carbono por País (Carbon Border Adjustment Mechanism) que acaba de ser aprobado por la Unión Europea (UE), el cual obligará a los importadores a incluir las emisiones de carbono —y eventualmente todo el daño ambiental— *de toda la línea de producción* (Crowell, 2023).

Además, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) dictaminó que los países que no reducen las emisiones de carbono con suficiente rapidez están violando el derecho a la vida privada y familiar de sus ciudadanos.

Sin embargo, a pesar del continuo crecimiento de la productividad en materias primas, Brasil igual termina con un estancamiento promedio del crecimiento de la productividad, tanto por la fuerte caída en la productividad en servicios (gráfica 2) como por el estancamiento en manufacturas (gráfica 13).

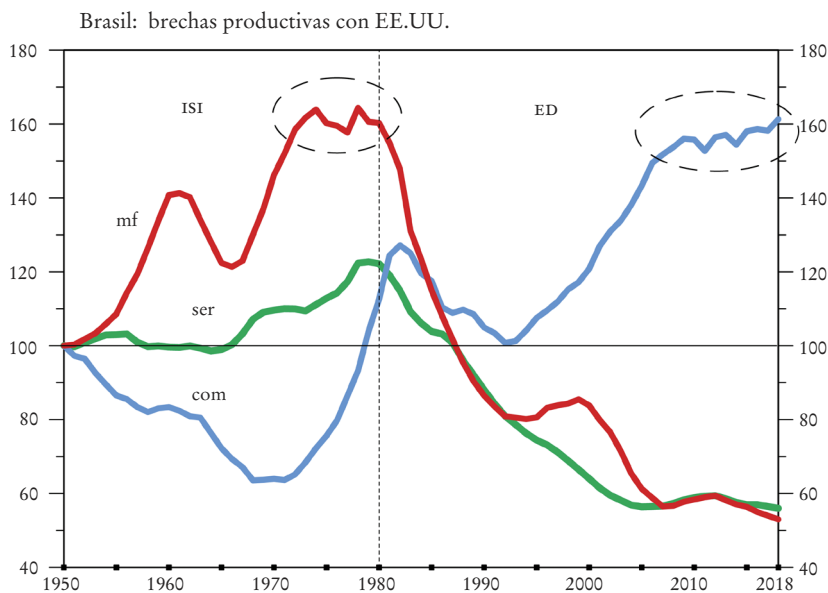
La gráfica 11 muestra la fuerza y la debilidad de la mayor economía latinoamericana: si bien Brasil fue perfectamente capaz de seguir el ritmo productivo de Corea durante la ISI, después, en el ED, el panorama es desolador.

Mientras la productividad promedio en Brasil fue similar a la de Corea hasta 1980, después se estancó por cuatro décadas; en cambio, la de Corea se quintuplicó, de 18 000 a 90 000 dólares de 2022 (TED, 2023; PPA). Es la diferencia entre ser un corredor de maratón y uno de media distancia.

Finalmente, la gráfica 12 contrapone las estrategias productivas ISI y ED en Brasil en cuanto al crecimiento de la productividad sectorial relativa a la frontera productiva.

En la ISI —y a pesar de sus problemas, en especial, su incapacidad para “reactualizarse” cuando lo sustitutivo se agotaba—, y como hubiese predicho la “tercera ley de crecimiento” de Kaldor (gráfica 14), la industria manufacturera es un buen motor del crecimiento de la productividad, pues (aunque con un rezago) pudo empujarlo en los otros sectores de la economía, primero servicios y luego materias primas. Esto no ocurrió con las *commodities* en la ED, donde el colapso de la productividad relativa manufacturera *vis à vis* los Estados Unidos (factor 4.4) *es uno de los más pronunciados del mundo*.

En el resto de AL después de 1980 la regla es la misma: cada sector genera “una cosa a la vez” (productividad o empleo), y productividad sólo mientras el extractivismo o el ensamblaje simple no llegan a su fecha de vencimiento. En Colombia, por ejemplo, mientras la productividad en materias primas creció a 3.1% anual hasta 2012 (para luego declinar), los servicios y la cons-

GRÁFICA 12. Brasil: brechas productivas sectoriales con los Estados Unidos, 1950-2019<sup>a</sup>

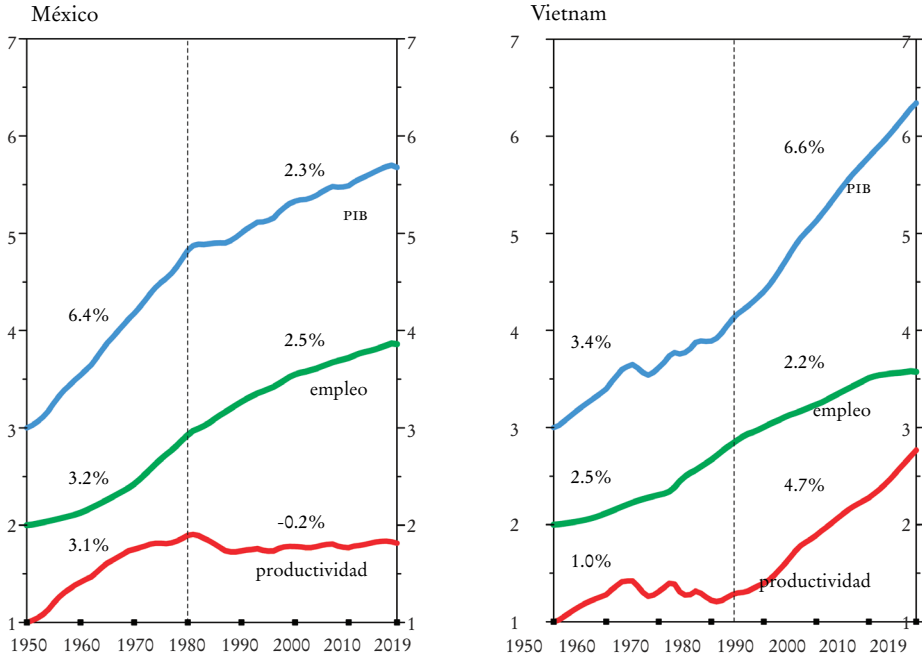
<sup>a</sup> com = *commodities* (agricultura y minería); mf = manufactura; ser = servicios. Cada línea (como en la gráfica 7) es un índice (1950 = 100) entre la productividad en Brasil y los Estados Unidos. Un aumento implica cerrar brechas productivas (*catching-up*), y un descenso, quedarse atrás. Promedios móviles de cinco años.

FUENTE: ETD (2021).

trucción agregaron más de 11 millones de empleos. En Perú, si bien la productividad en materias primas aumentó sólo a 1.7% (1980-2018), los servicios y la construcción agregaron 10 millones de empleos (5.3% anual). Y en Costa Rica, mientras la productividad en materias primas creció a 6.6% (1982-2009), para luego colapsar, el empleo no transable lo hizo a 4.8% (1980-2013), para luego también estancarse.

## 2. México y su estrategia productiva de transformarse en plataforma de ensamblaje manufacturero para multinacionales

México y Vietnam son dos países que se han transformado en plataformas de ensamblaje manufacturero, uno por acceso a los Estados Unidos y otro por proximidad con China (y bajos salarios, estabilidad política por falta de democracia y desarrollo de infraestructura).

GRÁFICA 13. México y Vietnam: producción, empleo y productividad, 1950-2019<sup>a</sup>

<sup>a</sup> En Vietnam las reformas económicas (*Đổi Mới*) comenzaron en 1986.

FUENTE: TED (2023).

A pesar de tener acceso preferencial a los Estados Unidos desde los años ochenta y acceso pleno desde 1990, y de haber recibido la mayor proporción de IED por trabajador del mundo (Palma, 2005b), el México posterior a 1980 registra un estancamiento en el crecimiento de la productividad en manufacturas (gráfica 15), un descenso en servicios y construcción (gráfica 2), y un crecimiento de la productividad de apenas 0.5% anual en *commodities* (1980-2018; 2.8% entre 1988 y 2007) (ETD, 2021). Por tanto, México es otro caso de crecimiento del PIB en AL *sustentado sólo en empleo*. Lo que le faltó fue una política industrial para “anclar” sus plataformas de ensamblaje en la economía doméstica (Moreno-Brid y Ros, 2010; Ocampo y Bértola, 2013; Palma, 2005b).

Vietnam, en cambio, ha logrado un crecimiento de la productividad posterior a 1986 sólo superado por China y la India. Si bien todavía no ha “profundizado” lo suficiente sus operaciones de ensamblaje, al menos las ha orientado a productos como semiconductores y chips. También ha atraído IED de alta tecnología que busca reasignarse fuera de China, incluida la ma-

yor fábrica de pruebas y ensamblaje de Intel en el mundo, y Apple trasladó sus recursos de ingeniería para el desarrollo del iPad. Aún quedan muchos desafíos y competencia regional (como Malasia en productos de alta tecnología), pero su política industrial ha sido ciertamente más exitosa que el *laissez-faire* mexicano hacia la IED.

México se habrá beneficiado de las tensiones geopolíticas internacionales —su participación en las importaciones estadounidenses en 2018 era casi dos tercios menor que la de China, ahora ya es mayor— (Averbuch y Alvim, 2023),<sup>9</sup> pero su preferencia por la mano “invisible” del mercado para anclar su ensamblaje en la economía local no ha funcionado. Quizás la mano “visible” geopolítica resulte más efectiva. Brasil también está buscando activamente atraer IED que quiere diversificarse fuera de China (Westerheide, 2024).

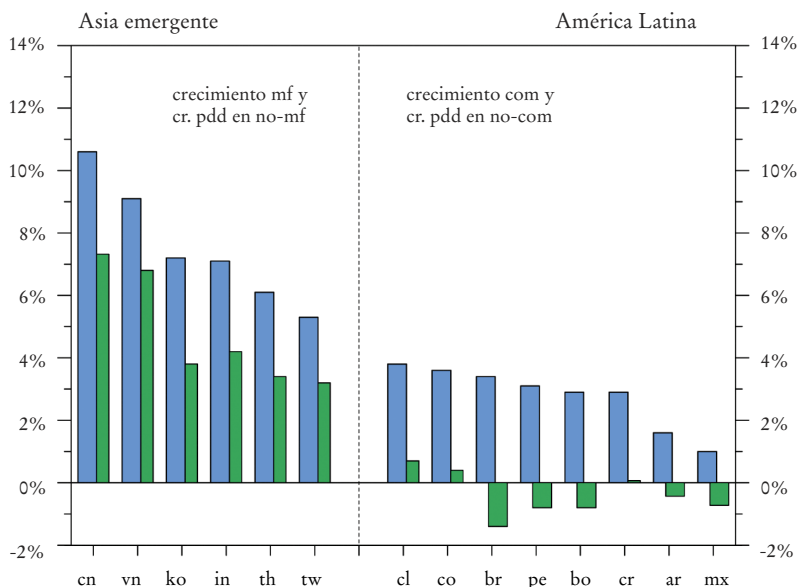
#### V. LA “TERCERA LEY” DE KALDOR. EL CRECIMIENTO ES “SECTOR” ESPECÍFICO

Mientras el extractivismo es un mal motor del crecimiento de la productividad, pues no la impulsa en el resto de la economía, la manufactura —como predice la “tercera ley” de Kaldor (1967)— sí lo hace. La gráfica 14 contrasta la relación entre *el crecimiento del producto* en el sector líder en el Asia emergente y AL y *el de la productividad* en el resto de la economía.

La gráfica 14 indica que la “tercera ley” de Kaldor sigue siendo válida para la manufactura, pero no se aplica a las materias primas, pues son un mal motor de crecimiento de la productividad en el resto de la economía, en especial si un país se queda estancado en el mero extractivismo. Para Kaldor (1966), esto era así en manufacturas esencialmente por dos razones: primero, el crecimiento tiende a ser más rápido en ellas por sus rendimientos crecientes (hay más oportunidades para la innovación); segundo, éstas tienen más externalidades positivas que otros sectores, lo que impacta positivamente en el crecimiento de la productividad en el resto de la economía, incluidos los no transables, pues ellos dependen crucialmente de factores de demanda interna (Thirlwall, 2015).

Así, mientras en AL el crecimiento de la productividad en servicios y construcción caía, o apenas crecía (0.6 y 0.8% anual en Colombia y Chile), en China lo hacía a 6.3%, en la India a 3.3%, en Taiwán a 3%, en Malasia a 2.9%,

<sup>9</sup> Véase también Wolf (2023).

GRÁFICA 14. América Latina y Asia emergente: materias primas versus manufactura como motores del crecimiento de la productividad, 1980-2018<sup>a</sup>

<sup>a</sup> En el Asia emergente, crecimiento mf = crecimiento del PIB manufacturero (barras izquierdas), y cr. pdd en no-mf = crecimiento de la productividad en el resto de la economía (barras derechas). En AL, crecimiento com = crecimiento del PIB en *commodities* (barras izquierdas), y cr. pdd en no-com = crecimiento de la productividad en el resto de la economía (barras derechas).

FUENTE: ETD (2021).

en Indonesia y Singapur a 2.2%, en Corea a 2.1% y en Tailandia a 1.7% (ETD, 2021).

Por supuesto que no hay nada automático en esta "ley", pues depende de temas como políticas públicas que generen "capital complementario" (como infraestructura física), que promuevan el cambio tecnológico y ayuden a financiar la inversión.

Ahora se suele argumentar que, si bien la manufactura solía ser un motor eficaz del crecimiento, ya no lo es, pues las nuevas tecnologías han desdibujado la distinción entre la industria y los servicios. Apple vende iPhones para luego poder vender *software* y servicios; GE vende motores a reacción a pérdida para luego poder ganar con su mantenimiento. También se argumenta que la automatización destruirá los empleos y redirigirá el crecimiento de la productividad del mundo en desarrollo a edificios de oficinas en los países avanzados, donde robots fabricarán nuestras camisas y teléfonos, e incluso alimentos.

Es cierto que los productos y los servicios están cambiando, pero siempre fue así. Y el uso de máquinas para remplazar la fuerza humana no es un fenómeno nuevo: ha estado en el centro de cada revolución tecnológica desde que Cartwright patentó el telar mecánico en 1786. Los países que han logrado desarrollar su manufactura han crecido más rápido durante los últimos tres siglos, y la evidencia muestra que esto continúa, siempre que respondan al desafío de la flexibilidad productiva para poder ir “reactualizando” sus estrategias de industrialización.

## VI. LA MANUFACTURA DE AMÉRICA LATINA: LA “DESTRUCCIÓN NO CREATIVA” DE UN BUEN MOTOR DEL CRECIMIENTO

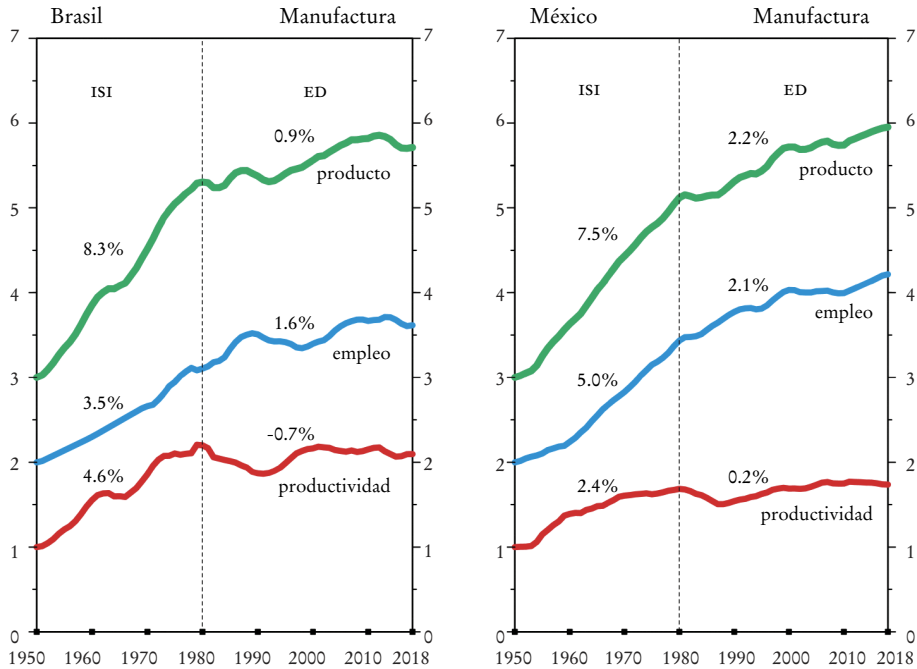
Las reformas económicas neoliberales marcaron el fin de un periodo dinámico de industrialización en AL que en muchos países comenzó en la década de 1930, y en Brasil y Chile al menos desde la primera Guerra Mundial (Palma, 1984). De hecho, en las tres décadas de 1950 a 1980 Brasil y México multiplicaron su producción manufacturera por un factor de 11 y 9; sin embargo, en las cuatro siguientes México apenas la duplicó, mientras que Brasil ni siquiera logró eso (gráfica 15).

En AL, el “fetichismo” neoliberal del mercado desregulado, una macroeconomía “pasiva” y la violación sistemática del teorema del *second best* —además de la obsesión de borrar cualquier vestigio de la ISI— condujeron a una rápida desindustrialización (Bresser-Pereira, 2008; Palma, 2005a y 2019b). En Brasil la caída del crecimiento manufacturero fue la más rápida del mundo: de 8.3% anual (1950-1980) a 0.9% (1980-2019), una caída de 90% —el “deshacer 40 años de estupideces” de Gustavo Franco en su mejor expresión—. Por su parte, en México cayó de 7.7 a 2.2% anual.

De hecho, la productividad manufacturera de México relativa a Singapur o Taiwán cayó por cinco; la de Colombia o Perú con Malasia por tres, y la de Brasil con Corea ¡por 12! (ETD, 2021).

Como indicábamos, a este proceso lo hemos llamado “desindustrialización prematura” (Palma, 2005a).<sup>10</sup> Prematura, porque las reformas neoliberales retiraron de forma abrupta e indiscriminada las rentas que habían sosteni-

<sup>10</sup> Diez años más tarde, Rodrik (2016) vuelve a usar este concepto, pero sin reconocer su formulación original —véase también Palma (2008)—. Tampoco lo hace del trabajo pionero de Rowthorn (1994) en desindustrialización.

GRÁFICA 15. *Brasil y México: producto, empleo y productividad en la industria manufacturera, 1950-2018<sup>a</sup>*

<sup>a</sup> Metodología y fuentes como en la gráfica 2.

do esa industrialización (en lugar de dar tiempo al empresariado, y apoyarlo, a adaptarse al nuevo escenario), obstruyendo su transición hacia una manufactura más madura, especializada y autosustentable. De esta forma, la “desindustrialización prematura” se convirtió en un proceso de “destrucción no creativa”, impulsado por políticas “de rebote” de la ISI. En lugar de usar las reformas para “revitalizar” lo ya construido —al estilo asiático emergente—, lo que siguió fue un fundamentalismo destructivista en su peor expresión, transfiriendo simplísticamente su desagrado por la intervención estatal a una actividad económica específica, tan sólo porque ella había sido objeto de dicha intervención (Palma, 2014).

Así, mientras la productividad en la industria manufacturera latinoamericana se estancaba por cuatro décadas (para sus principales obstáculos, véase el apéndice), China la multiplicaba por 20; Corea por casi 10; la India, Singapur y Taiwán por cinco; Malasia por 3.5, y Tailandia por casi tres.

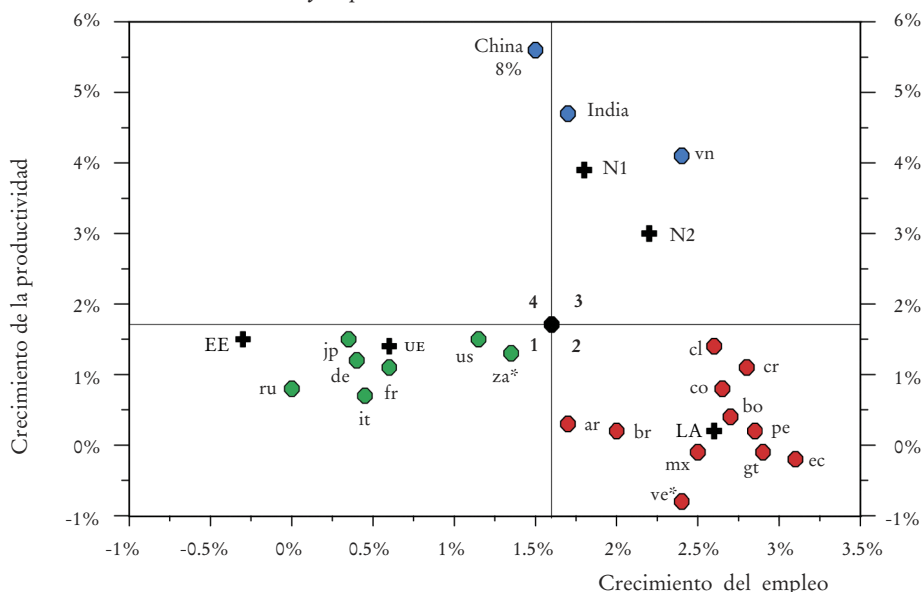
## VII. LA ESTRATEGIA EXTRACTIVA DUAL DE AMÉRICA LATINA EN PERSPECTIVA GLOBAL

La combinación latinoamericana de generar tanto empleo (especialmente servicios) pero sin crecimiento promedio de la productividad es única en el mundo (gráfica 16).

El promedio mundial (círculo negro) genera cuatro cuadrantes: el 1 contiene países cuyo crecimiento de productividad y empleo está por debajo del promedio mundial, y casi todos son países “desarrollados” (¿geriátricos?). El 2 está poblado por países de AL: generan más empleo que el promedio mundial, pero un crecimiento de la productividad muy por debajo. Y en el 3 están los asiáticos emergentes, los únicos capaces de generar *simultáneamente* altos niveles de empleo y productividad.

Cuando un país latinoamericano ha logrado pasar del cuadrante 2 al 3 —como Chile en 1986-1998 (y México y Brasil antes de 1980)—, es algo tempo-

GRÁFICA 16. Todos los países: tasas de crecimiento del empleo y la productividad, 1980-2019<sup>a</sup>



<sup>a</sup> N1 = Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán; N2 = Indonesia, Malasia y Tailandia; ve\* = Venezuela (crecimiento de la productividad = -3.4 por ciento).

FUENTE: TED (2023). Se excluye el África Subsahariana por falta de encuestas laborales.

ral. En ambas regiones hay países capaces de llegar al cuadrante 3, pero sólo los del Asia emergente, con su flexibilidad productiva, *saben cómo mantenerse ahí*.

Ésa es la gran diferencia entre ambas regiones, pues AL parece tener una "atracción gravitacional" al cuadrante 2: si un país logra pasar al 3 (como Chile), pronto regresa al 2, ya que su rigidez productiva lo deja sin oxígeno. Es la diferencia entre ser corredor de maratón y de media distancia.

Corea abrió su ISI tempranamente, transformándola en una industrialización orientada a la exportación (Amsden, 1989; Chang, 1993; Chang y Rowthorn, 1995; Khan, 2015); Taiwán "gobernó los mercados" (Wade, 2003), y China rápidamente revirtió su relación con la UE y los Estados Unidos (*Financial Times*, 2019, 3 de marzo). Hoy la Mercedes-Benz hace "ingeniería reversa" de autos eléctricos chinos...

Tratar de extender la vida útil del extractivismo, ya sea diversificándolo horizontalmente al exterior — ya 80% de la producción del principal conglomerado maderero chileno se realiza afuera, y el segundo acaba de aprobar la mayor inversión en celulosa de su historia, pero en Brasil, y con maquinaria e ingeniería finlandesa —, importando mano de obra inmigrante barata (para así tratar de "detener el tiempo") o destruyendo el Amazonas son recetas para permanecer en el cuadrante 2. Tácticas dilatorias para la reactualización del extractivismo (igual que en la ISI) tienen pocas posibilidades de éxito.

Si bien el estancamiento productivo de AL es un problema complejo — y sobredeterminado —, de seguro fue un factor interno — la combinación tóxica entre una gran desigualdad con un uso improductivo de las rentas "fáciles" — el mayor obstáculo para lograr un proceso sostenido de crecimiento de la productividad.

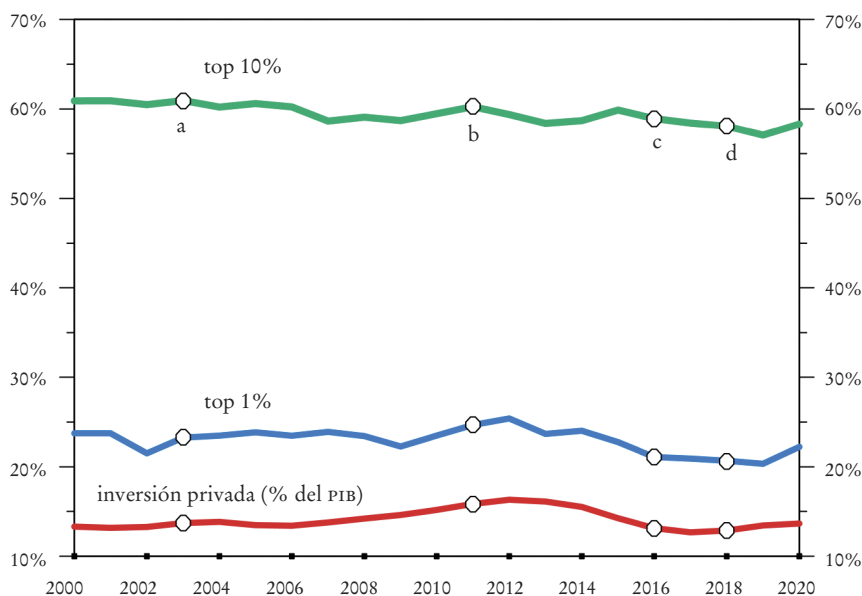
En un mundo con escenarios paralelos (equilibrios múltiples), el tipo de capitalismo que se construye — o cuadrante en el que se ubica — *es materia de elección*. Por tanto, ¡cada país se merece el tipo de capitalismo que tiene!

## VIII. DESIGUALDAD Y CRECIMIENTO: UN ENFOQUE RICARDIANO

En AL, mientras la proporción del ingreso apropiado por los grupos altos se ha mantenido entre las mayores del mundo, su inversión como porcentaje del PIB pasó a ser la más baja (gráfica 17).

Cuatro cambios de presidente — de un extremo al otro de la política brasileña —, pero la participación en el ingreso del 1 y el 10% sigue inalterada.

GRÁFICA 17. Brasil: participación del 1 y el 10% superiores en el “ingreso mercado”, e inversión privada (porcentaje del PIB), 2000-2020<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Periodo hasta *a*, presidencia de Fernando Henrique Cardoso; *a* = elección de Luiz Inácio Lula da Silva; *b* = de Dilma Rousseff; *c* = golpe de Estado parlamentario y designación de Michel Temer; *d* = elección de Jair Bolsonaro.

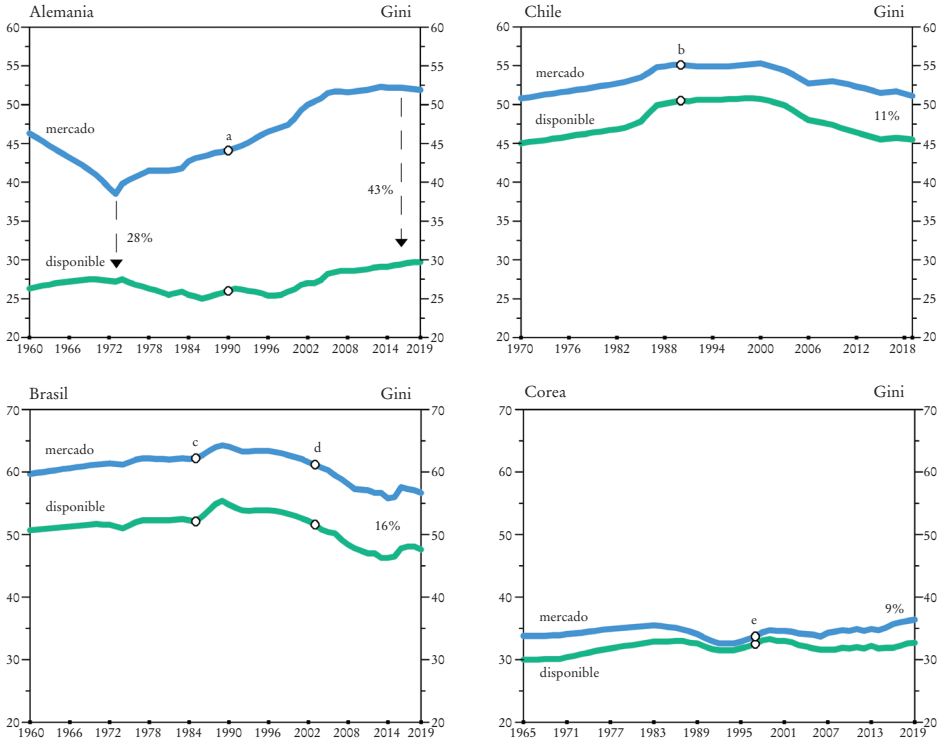
FUENTES: distribución, World Inequality Database (WID, 2023; datos disponibles desde 2000); inversión privada (promedio móvil de tres años), World Economic Outlook del FMI (WEO-FMI, 2023).

Pocas oligarquías han mostrado tanta habilidad, como las latinoamericanas, para lo que Acemoglu y Robinson (2012) llaman “la persistencia de las élites”. La participación de los pobres puede haber mejorado, pero la de arriba sigue igual, lo mismo que la inversión privada, inmutable en su mediocridad, llegando apenas a un cuarto de lo que se apropia el 10% superior.

Desde una perspectiva ricardiana, estos dos fenómenos están vinculados: la abundancia de rentas fáciles genera gran desigualdad, pero es poco probable que se usen productivamente (Palma, 2023).

Si se quiere revertir esta combinación tóxica, para mejorar la desigualdad, hay dos caminos diferentes, algo que normalmente se ignora en el debate latinoamericano: el de la socialdemocracia europea, transfiriendo parte de dichas rentas vía impuestos y transferencia (Alemania en la gráfica 18), o generando baja desigualdad directamente en el proceso productivo, como lo hace Corea (y Taiwán).

GRÁFICA 18. Alemania, Brasil, Chile y Corea: desigualdad mercado y de "ingreso disponible", 1960-2019<sup>a</sup>



<sup>a</sup> a = reunificación alemana; b = retorna la democracia en Chile; c = igual en Brasil; d = elección de Lula da Silva; e = crisis financiera asiática. Los porcentajes indican la reducción del Gini "mercado" vía impuestos y transferencias.

FUENTE: Solt (2023).

Alemania y Corea llegarán a un destino similar (Gini alrededor de 30 en "ingresos disponibles" o índice Palma cercano a 1), pero lo hacen por rutas muy diferentes: mientras Corea (y aún más Taiwán) casi lo logra ya en la esfera de la producción, Alemania deja que su distribución mercado llegue a un Gini de 52 —similar a Colombia, y mayor que el resto de los países latinoamericanos, excepto Brasil y Haití—, para luego hacer un esfuerzo redistributivo faraónico, gastando en esto dos tercios del presupuesto, o *más de un cuarto del PIB*.

No hubo nada inevitable en lo que he llamado la "latinoamericanización" de la desigualdad "mercado" en los países de altos ingresos; la alemana fue

*su elección* (Palma, 2019a).<sup>11</sup> Tampoco debería sorprender que dicho incremento en desigualdad se asoció con un colapso de la inversión y del crecimiento de la productividad: en Alemania la primera cayó de 30% del PIB cuando su desigualdad mercado tenía un Gini bajo 40, a sólo 20% cuando se “latinoamericanizó” sobre 50 (promedio de 2000-2019), y la segunda de 4% anual a 0.5%, respectivamente, ambos similares a AL en dicho periodo (WDI, 2023). Lo que es evidente es que nada ni nadie obligó a Alemania a embarcarse en esta ruta de desigualdad e ineficiencia, en este “*catching-up* a la inversa” con AL.

El método socialdemócrata —mantener contentos a los rentistas en el mercado y hacerlo políticamente tolerable vía impuestos y transferencias— es una forma costosa e ineficiente de lograrlo, y como los que más se benefician son los que más evaden impuestos, los que no están invitados a la fiesta tienen que pagar la cuenta (Palma, 2019a).

El Consenso de Washington prometió a las economías emergentes que, de implementar sus políticas, lograrían el *catching-up* con la frontera productiva. Si se comportaban, generarían un proceso de convergencia global, y no sólo en ingreso, sino también en desigualdad.

Si bien hubo convergencia, ¡fue en la dirección opuesta! AL no se “europeizó”, los países desarrollados (como Alemania) se “bananizaron” —por lo que sus élites ahora creen tener el derecho divino a todo tipo de rentas y a usarlas como quieran—.

Los Estados Unidos gastarían menos en redistribución, pero en desigualdad mercado e inversión siguieron el mismo camino: si su PIB fuese el mismo, pero el 1% tuviese ahora igual participación en el ingreso que en 1980 (cuando Reagan fue electo), éstos ganarían *2 billones de dólares menos al año*. Pero este regalo al 1% es sólo una cara de la moneda neoliberal; la otra es que, si la actual inversión también fuese la de 1980 como porcentaje del PIB, ella sería *1 billón de dólares mayor*.

Así, gracias a la nueva trilogía tóxica (alta desigualdad con baja inversión y crecimiento de la productividad), ahora el 1% gana un “extra” equivalente al PIB de Corea, pero la inversión es inferior en una cantidad similar al PIB de Suecia más el de Noruega. Otro auténtico paraíso rentista.

Como enfatiza la nueva teoría de la distribución del ingreso (Palma, 2019a), una baja desigualdad *es sólo sostenible si está anclada en el mercado*,

<sup>11</sup> Sobre la desigualdad como opción, véase Stiglitz (2012).

como en Corea y Taiwán, pues las políticas redistributivas faraónicas socialdemócratas son insostenibles, ineficientes y un subsidio a la alta desigualdad mercado, ya que la hacen políticamente aceptable.<sup>12</sup> Será mejor que hacer lo poco latinoamericano (véanse Brasil y Chile en la gráfica 18), pero cuesta más de 25% del PIB, y la baja inversión y el estancamiento productivo son parte *del mismo paquete de desigualdad e ineficiencia*.

Igual, ¿qué sentido tiene que en Chile el 1% gane una proporción del ingreso mercado más del doble que su contraparte en Corea —24.7 contra 10.1%—? (WID, 2023; cifra para 2019). En especial tomando en cuenta que el 1% coreano llega ahí (en parte) por producir autos de última generación, mientras que el 1% chileno por actividades como llenar el estanque de esos autos coreanos con gasolina. No debería sorprender, entonces, que la inversión en Chile llegue ahora apenas a 20% del PIB, mientras que en Corea sobrepasa 30% (WID, 2023).

Parte del problema en Chile es que la piñata de los recursos naturales continuó en democracia. Por ejemplo, un gobierno de derecha, pero con el apoyo masivo de parlamentarios de centro izquierda, creó cuotas pesqueras —valoradas en miles de millones de dólares—, *para luego regalárselas, y a perpetuidad, a siete familias dueñas de las cinco mayores pesqueras del país*.

Incluso el actual gobierno “de izquierda” volvió a renovar por 30 años los derechos exclusivos del exyerno de Pinochet (lo más parecido en Chile a un oligarca ruso) sobre lo mejor del Salar de Atacama (la mayor reserva de litio del mundo), y lo hizo *sin licitación internacional previa, y sin condicionarlo a que comience a procesar el litio*. Sólo consiguió nuevos aportes al fisco, único norte en Estados subsidiarios, y generalmente sólo porque se ven obligados a compensar por los impuestos que no pagan los grupos de altos ingresos y sus corporaciones: en Chile, un estudio del Ministerio de Hacienda demuestra que las corporaciones eluden y evaden más de la mitad de sus impuestos.<sup>13</sup> Este oligarca —un ex pequeño empresario que salía de una quiebra (deudas que, por supuesto, las pagó el Estado)— se adjudicó SQM, la joya de la corona del sector público, en la “piñata” de las privatizaciones de su suegro. Y desde el retorno a la democracia se le han seguido renovando dichos derechos exclusivos, siempre sin licitación. Como decíamos, para que todo pueda seguir igual, *nada* puede cambiar...

<sup>12</sup> Véase mi “Amartya Sen Lecture” (<https://www.youtube.com/watch?v=G6Bk12RxoJQ>).

<sup>13</sup> Véanse Ministerio de Hacienda (2023) y Valdenegro (2023).

Mientras tanto, otros conglomerados del litio hacían cola para ofertar por dichos derechos el Salar de Atacama, y muchos estaban preparados para comenzar a procesar el mineral en Chile (*à la* Indonesia). El agua de la lluvia y deshielos también se sigue regalando en Chile a los que se adjudicaron esos derechos gratuitamente en la dictadura, y así sucesivamente...

Según el Banco Mundial (en sus *WDI* de 2021), durante el “súper ciclo” de las *commodities* la renta de los recursos naturales en Chile — básicamente, lo que nos regala la naturaleza— fue equivalente a más de 20% del PIB (8% para el promedio de AL); pero luego (y después de muchas presiones), y sin dar mayores explicaciones, dicho porcentaje los redujo a 17% en sus *WDI* del año siguiente (y a menos de 6% para el promedio de la región). Y fuera de lo que se apropia Codelco (minera estatal), el resto se sigue regalando (o prácticamente) a un puñado de privilegiados (nacionales y extranjeros), a pesar de que incluso la Constitución de Pinochet dice que son de propiedad de todos los chilenos y chilenas. Luego se firman tratados (tipo el Acuerdo Amplio y Progresista de Asociación Transpacífico, TPP-11) que les dan garantías a dichos privilegiados de que, si eso cambia, se les compensará con el valor de mercado de dichos derechos (sin importar que muchos fueron obtenidos gratuitamente y otros prácticamente de igual forma). ¡Si al menos se molestasen en invertir esas rentas productivamente, y en el país!

En ese escenario, rediseñar estrategias productivas se hace casi imposible en la práctica, pues lo nuevo tiene que seguir ofreciendo las mismas rentas fáciles; por tanto, el “más de lo mismo” se transforma en la única alternativa factible. Y la región sigue empantanada en las arenas movedizas de la inercia. Así lo viejo se desvanece, porque el extractivismo se agotó, pero lo nuevo no logra nacer.

Igual con el equilibrio de tipo Nash en lo distributivo, pues, si bien el neoliberalismo logró transformar un conjunto particularmente asimétrico de estrategias distributivas, y los correspondientes beneficios, un equilibrio de Nash —al convencer a la mayoría de que no tenía sentido desafiar el *statu quo* mientras la élite mantuviera inalterada su propia estrategia—, al final lo que logró ofrecer fue tan desalentador que la mayoría se convenció de que podría mejorar su suerte cambiando su propia estrategia (Palma, 2020b).

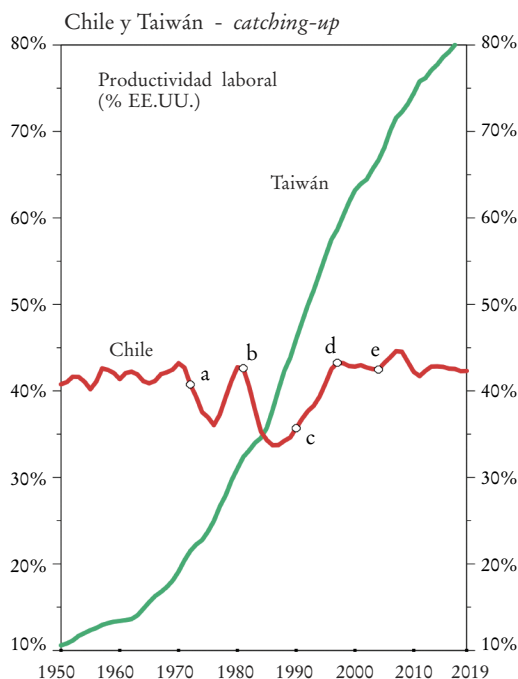
Interpretaciones convencionales olvidan esto y cambian el orden de los factores: culpan al cambio de estrategia distributiva de la mayoría del estancamiento productivo. El modelo habría generado expectativas que incluso lo sobrepasaron —*à la* paradoja de Tocqueville: “a medida que mejoran las con-

diciones sociales, la tolerancia a la desigualdad disminuye y, por lo tanto, la frustración puede crecer más rápidamente” (Group of Thirty, 2023)—. Para otros, el descontento surgió por problemas de “percepción” de desigualdades e injusticias, que no eran tales, pues se habían logrado grandes avances (Edwards, 2023).

### IX. DIFICULTADES PARA CERRAR BRECHAS CON LA FRONTERA PRODUCTIVA: "TRAMPAS DEL INGRESO MEDIO" Y "TECHOS DE CRISTAL"

Una comparación entre Chile y Taiwán en cuanto al *catching-up* con la frontera productiva resume muy bien lo analizado en este trabajo (gráfica 19).

GRÁFICA 19. Chile y Taiwán: “brechas de productividad” con los Estados Unidos, 1950-2019<sup>a</sup>



<sup>a</sup> a = último año en democracia; b = crisis de 1982; c = retorno a la democracia; d = fin del ciclo dinámico 1986-1998; e = inicio del “súper ciclo” de las materias primas. Promedios móviles de tres años.  
FUENTE: TED (2023).

El contraste es asombroso, y Chile fue la economía más exitosa de la región en la notable recuperación de la crisis de 1982. Pero ésta sólo llevó a donde se estaba antes de la crisis (puntos *b* y *d*), y al final del periodo (2019) dicho indicador *está en el mismo lugar que a mediados de los años cincuenta*.

Lo mismo en dólares de 2015: 25% tanto en 2019 como a mediados de los años sesenta (WDI, 2023; no informa de los cincuenta).

Es como si hubiese un “techo de cristal” que Chile no puede romper alrededor de 50% de la productividad de los Estados Unidos (PPA), o 25% en dólares de 2015, el cual el Asia emergente rompe sin problemas. Este techo de cristal es otra forma de entender la “trampa del ingreso medio”.

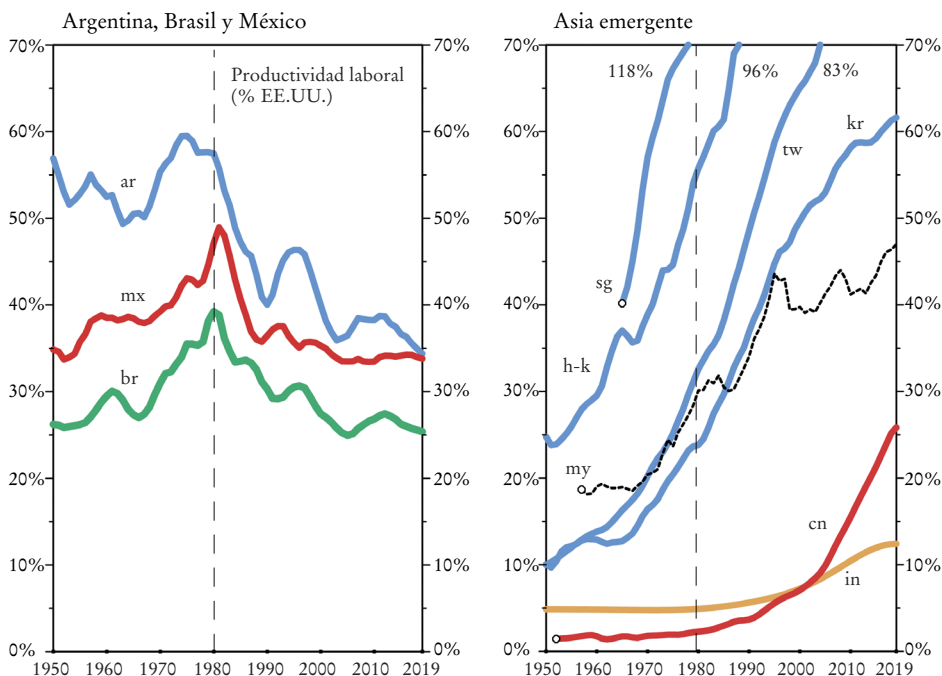
También, el súper ciclo de las materias primas (*e*) —y el acceso sin precedentes a financiamiento barato, externo e interno— no dejó rastros permanentes en *catching-up*. Fue la gran oportunidad perdida para dar el paso siguiente, invirtiendo en nuevos motores de crecimiento de la productividad.

La gran recuperación de Chile posterior a 1982 lo distingue en AL, pues otros países no han podido ni siquiera recuperar su posición relativa anterior (gráfica 20).

Brasil y México, por revertir todo su *catching-up* de la ISI, no sólo están muy por debajo de 1980, sino de vuelta a su posición relativa en los años cincuenta. En Brasil la ISI había cerrado brechas productivas respecto de los Estados Unidos de 27 a 46% (PPA), pero ahora están de vuelta a 25% (16% en dólares de 2015). México también está de vuelta a los años cincuenta. La Argentina de Gardel sigue “cuesta abajo en su rodada”. Mientras tanto, China ya alcanzó a Brasil y Colombia, y la India y Vietnam están alcanzando a Perú.

La gráfica 20 indica que no hay techo de cristal para los países asiáticos de la primera generación. Cuando Singapur se separó de Malasia en 1965, su productividad relativa a los Estados Unidos era de 37% (PPA), bajo 40% de Chile. Menos de 30 años después, Chile continuaba igual y Singapur había sobrepasado a los Estados Unidos.

Como en AL, el principal motor inicial del crecimiento de Singapur fueron las rentas de su recurso natural: su puerto —que, como el canal en Panamá— era la razón de la existencia. Por su ubicación geográfica y aguas profundas, la British East India Company lo había transformado en un gran *entrepôt*. Pero después de su independencia, Singapur no hizo piñata de recursos naturales, manteniéndolos en el sector público y utilizando sus grandes rentas para financiar su educación y salud, así como sus ambiciosas políticas industriales, que lo llevaron de ser de ingreso medio bajo a un líder

GRÁFICA 20. América Latina y el Asia emergente: brechas de productividad con los Estados Unidos, 1950-2019<sup>a</sup>

<sup>a</sup>México (por problemas con empleo) es ingreso per cápita relativo a los Estados Unidos.

FUENTE: TED (2023).

tecnológico mundial en sólo una generación. También creó corporaciones públicas en actividades estratégicas, que todavía generan más de 20% del PIB (Chang y Rowthorn, 1995).

En su otro recurso natural, su tierra, en este paraíso de libre mercado 87% es propiedad del Estado, y 85% de las viviendas es suministrado por el gobierno (Chang y Rowthorn, 1995). Así, Singapur pudo aumentar su inversión por trabajador por 11 en las tres décadas posteriores a su independencia, mientras que Chile ni siquiera las duplicaba (véase el apéndice, gráfica 1A).

A diferencia de la AL posterior a 1980, en un Singapur políticamente de derecha el fetichismo del libre mercado nunca fue parte de su ideología hegemónica (Stott y Nugent, 2023). ¿Qué sentido tenía privatizar sus recursos naturales —y mucho menos por una miseria, como en AL—, si sus rentas podían ser la base para construir (entre otras cosas) el “capital complementario” para un proceso tan ambicioso de *catching-up*?

Algo común en narrativas latinoamericanas sobre el Asia emergente, tanto convencionales como heterodoxas, es su incapacidad para entender su éxito productivo. Mientras unas tratan de ignorarlo, pues contradice sus “certezas absolutas”, otras insisten en temas como lo que pasó hace más de medio siglo (la ayuda estadounidense), la falta de democracia (como si el pasado reciente de AL no estuviese plagado de dictaduras) o la “sobreexplotación” de la fuerza laboral —si tan sólo hubiesen tratado a sus trabajadores y trabajadoras tan bien como se hace en AL, el Asia emergente jamás habría logrado lo que hizo—.

En AL, en cambio, el neoliberalismo se transformó en una gran “tecnología de poder”, y algunos éxitos, como Chile en los años noventa, ayudaron a sostenerlo; pero como el resultado ha sido tan desalentador y como seguimos estancados en nuestro “momento gramsciano”, populismos de todo tipo florecen en la región. Como indicábamos, interpretaciones convencionales sobre el populismo olvidan esto y cambian el orden de los factores.

Parte del problema es que como en AL las instituciones rentistas disfuncionales han tenido gran capacidad para persistir, el régimen de dominación se transformó en un proceso estacionario: impactos desestabilizadores *sólo han tenido efectos temporales*. El “más de lo mismo” se vuelve a imponer y el descontento social busca entonces soluciones cada vez más “mágicas” a problemas estructurales. Varios países, como el México de AMLO, el Brasil de Lula, la Colombia de Petro, la Bolivia de Arce y el Chile de Boric tratan de ir contra la corriente, pero el populismo acecha a la vuelta de la esquina.

El estallido social en Chile a fines de 2019 es paradigmático para exponer procesos estacionarios: primero, 80% votó a favor de cambiar la Constitución de Pinochet, pero amenazas de cataclismo, fuga masiva de capital, control de la prensa —y errores de la izquierda— llevaron a que más de 60% rechazara la propuesta de la Convención Constitucional, por ser supuestamente demasiado “de izquierda”. Pero luego, en 2023, y nuevamente por un amplio margen, se rechazó una segunda propuesta, pero ¡por la razón opuesta! Así, el impacto desestabilizador del estallido social *sólo tuvo un efecto temporal*, y la Constitución de Pinochet continúa rigiendo los destinos del país.

Además, en AL la hegemonía del discurso económico convencional es tal que arbitrariamente se considera *a priori* como “verdadero”; propuestas alternativas, en cambio, se consideran *a priori* falsas, aunque se presente suficiente evidencia para probar lo contrario, pues tratar de hacer eso es como pelear contra molinos de viento.

Parte del problema es que dicho pensamiento convencional desconfía instintivamente de la manufactura, hija ilegítima de la intervención estatal y el proteccionismo. Mientras tanto, el Asia emergente no puede creer su suerte.

Así, las “certezas absolutas” del discurso convencional lo llevan a insistir en que la mejor forma de pasar de un nivel de ingreso medio a uno alto es a través de políticas basadas *en la misma* ideología económica, en las mismas estrategias productivas, en el mismo entorno institucional y en las mismas preferencias de élites adictas a un rentismo fácil; sólo agrega que hay que facilitar el ingreso a industrias de nicho que se benefician del *knowledge spillover*. Aunque no es la primera vez que el discurso neoliberal intenta armonizar narrativas con elementos no sólo heterogéneos sino a menudo contradictorios, luego de insistir en el “más de lo mismo” agrega que el principal obstáculo al desarrollo es un descontento social “desmerecido”. Por eso, cualquier crítica amenaza con generar confusión y pérdida de “certeza moral”. Y de haber algún cambio, como el tratado TTP-11, es para reforzar el “más de lo mismo”, y es aprobado por un gobierno “de izquierda”.

Tal falta de imaginación social es la que llevó a AL a pasar de un tipo de “certezas absolutas” antes de 1980 a otras posteriores a esta década, sin considerar que era mucho más creativo enfrentar las inevitables “incertidumbres incómodas” del desarrollo (Palma, 2014). Como dijo Voltaire, “La duda es una condición incómoda, pero la certeza es ridícula”.

## X. CONCLUSIONES

Para Ricardo, la incapacidad de comprender adecuadamente las rentas y a los rentistas era el principal problema de la teoría económica de su época: “Adam Smith y los demás pensadores a los que he aludido, al no haber considerado correctamente los principios de la renta, han pasado por alto, me parece, muchas verdades importantes que sólo pueden descubrirse después de comprender a fondo el tema de la renta” (Ricardo, 1817). Lo mismo ocurre ahora con la teoría economía convencional, hegemónica en la región (Palma, 2023).

AL pasó de ser una de las regiones con mayor crecimiento de la productividad antes de 1980, a estar en el último lugar de la tabla. El descenso comienza con la rigidización de la ISI y la forma abrupta e indiscriminada como colapsó, seguida de un efecto rebote Hirschmaniano —caracterizado

por un fetichismo (maniqueo) del mercado desregulado—, que ignora las complejidades y las distorsiones del mundo real, y su propia teoría neoclásica (como el teorema del *second best*). Además, en muchos países tales políticas fueron implementadas por líderes lamentables y altamente corruptos —como los “siete magníficos—.

De ahí surgió el extractivismo en el Sur y el ensamblaje en el Norte; ambos, incluso en sus mejores momentos, demostraban ser un motor ineficaz del crecimiento de la productividad (Chile fue la excepción, pero sólo por algo más de una década y por razones específicas). Y a medida que se agotaba su dinamismo productivo, no se “revitalizó”, dando el paso siguiente, y el crecimiento de la productividad se desaceleró incluso en los sectores líderes (excepto en Brasil, con gran costo ecológico). El “más de lo mismo” limitó el crecimiento del PIB a la creación de empleo en servicios de salarios y productividad bajos, así como en el ensamblaje en México.

En esta rigidez productiva influyeron tanto factores externos (especialmente China y el proceso de financiarización internacional) como internos (élites adictas a rentas fáciles, gobiernos neofóbicos y mínima inversión en investigación, educación y capacitación). Pero lo fundamental fue la dinámica del movimiento: *cómo ambos tipos de factores se reforzaron entre sí*, generando una espiral descendente en el crecimiento de la productividad. Esto condujo al “momento gramsciano”, donde una variedad de “quimeras” tratan de hacer ilusiones realidad.

La principal “lección transferible” del Asia emergente es que un proceso sostenido de crecimiento de la productividad y *catching-up sólo puede lograrse mediante estrategias productivas flexibles*, intensivas en manufacturas, macros keynesianas y pragmatismo ideológico. Y esto requiere *political settlements* que permitan una estructura de derechos de propiedad y las políticas necesarias para ello (Khan, 2009).

Nuestro análisis ricardiano de la relación entre alta desigualdad, bajas tasas de inversión y estancamiento de la productividad difiere tanto del neoclásico como de algunas narrativas heterodoxas que sobreenfatizan el papel negativo de factores externos. Del primero, por su incapacidad para reconocer que una estrategia de crecimiento agotada es la causa de la trampa del ingreso medio, no la ruta de escape. No es realista esperar pasar de ingreso medio a alto intensificando políticas basadas en lo mismo que llevó al estancamiento de la productividad. Menos aún si éstas refuerzan los “órdenes de acceso limitado” que caracterizan a la región (véase el apéndice).

Al mismo tiempo, nuestro análisis también difiere de las segundas, pues (como indicábamos) caen en una determinación más bien mecánica de las estructuras internas por las externas: argumentar que países de la región son naciones "indefensas", atrapadas en una economía mundial jerárquica que los coacciona a hacer lo que no quieren ni les conviene es una narrativa floja.

La dinámica específica de las economías latinoamericanas ha sido moldeada más bien por la forma en que esas fuerzas externas han interactuado con las internas: las prácticas de las élites, grupos y burocracias locales, algunas de las cuales comparten sus valores e intereses, mientras que otras se oponen. En esta interacción se han generado las dinámicas específicas de la región. No se trata de que fuerzas externas produzcan efectos concretos en escenarios internos, sino que encuentran expresiones concretas en ellos.

De hecho, en AL *nadie impulsó más las reformas, ni se benefició más de ellas*, de las privatizaciones corruptas y del paraíso rentista que vino después, que las élites rentistas locales. Como en el *Hotel California*, "somos prisioneros de nuestras propias cadenas". Nadie forzó a Chile a diseñar un sistema de pensiones en el que los fondos privados reciben más de 95% de las cotizaciones, pero sólo pagan 15% de las pensiones —el resto lo pagan subsidios públicos—. Unos se llevan los ingresos, otro paga los egresos. ¡Un verdadero paraíso neoliberal!

En AL gobiernos ya no podrán escoger "ganadores", pero los perdedores siguen teniendo capacidad para escoger gobiernos. Es como si la región estuviese en un estado de adicción a una vida empobrecida.

En cambio, los *animal spirits* de las élites del Asia emergente —así como los que diseñaron sus políticas económicas— nos recuerdan a los marineros portugueses del siglo XVI, aquellos que, según el gran poeta Camões, se lucían "*em mares nunca dantes navegados*".

A menos que AL sea capaz de salir de su "momento gramsciano" construyendo ideologías hegemónicas, *political settlements*, estructuras de derechos de propiedad y políticas económicas en el espíritu de George Bernard Shaw: "¿por qué no soñar cosas que nunca fueron y decir por qué no?", es poco probable que después de más de cuatro décadas de extractivismo y operaciones de ensamblaje no ancladas en la estructura económica doméstica pueda dar el paso siguiente, y así salir de su ya eterno estancamiento promedio de la productividad. Como enfatizó Krugman (2011), "la productividad no es todo, pero a largo plazo, es casi todo".

Como decía Hirschman, el desarrollo es como una cosa lleva a la otra, *no al “más de lo mismo”*. Y como bien señaló Theodore Roosevelt: “De todas las formas de tiranía, la [...] más vulgar es la tiranía de la mera riqueza, la tiranía de la plutocracia”. Yo sólo añadiría que la más vulgar (e ineficiente) de todas es la tiranía de la riqueza “fácil”.

Los analfabetos del siglo XXI no son aquellos que no saben leer o escribir, ni quienes no saben aprender, sino aquellos incapaces de “des-aprender” y “re-aprender”.

#### APÉNDICE.

##### PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA LA REINDUSTRIALIZACIÓN LATINOAMERICANA, EN ESPECIAL PARA EL *UPGRADE* DEL EXTRACTIVISMO

### 1. *Obstáculos esencialmente “externos”*

#### a. *La preferencia de China por importar materias primas con el menor grado posible de procesamiento, y su capacidad para imponer su voluntad*

La preferencia de China por retener *toda la cadena de valor del procesamiento de las materias primas* y su capacidad para salirse con la suya —en parte por interactuar con élites latinoamericanas interesadas sólo en las rentas “fáciles” del extractivismo— se han convertido en un obstáculo clave para la transición hacia la industrialización “alrededor de las materias primas”. Y los gobiernos latinoamericanos ni siquiera “emparejan la cancha”, como su teoría neoclásica, en términos inequívocos, les insiste que deberían hacer frente a esta distorsión de mercado.

Como indicábamos, China llega al extremo de ser el único país del mundo que cuando compra nueces chilenas exige que estén *en su cáscara*, el cobre Chileno como concentrado y el litio sin procesar; el hierro brasileño en bruto; la soja argentina en grano; hasta petróleo “pesado” venezolano sin refinar (para lo cual tuvo que construir refinerías especiales). Y luego exporta más manufacturas a los países emergentes, incluidas sus materias primas procesadas, que a los Estados Unidos, la UE y Japón juntos (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial [ONUDI], 2024).

Así, mientras la balanza comercial manufacturera de China ha mejorado enormemente, la de AL en manufacturas *de bajo contenido tecnológico* se ha

deteriorado en 900 000 millones de dólares desde principios de la década del 2000, y la de manufacturas con contenido medio y alto de tecnología en 300 000 millones (ONUFI, 2024).

Y como China importa tanta materia prima en AL, tiene el poder de mercado para imponer el "más de lo mismo" extractivo: compra 95% del hierro de Perú, 80% del de Chile y dos tercios del de Brasil; igual, la mitad del cobre de Perú y Chile como concentrado; 90% de la soja argentina, 80% de la de Brasil, y 90% de las cerezas chilenas (entre otros productos) tienen el mismo destino. Con semejante poder de mercado, China es un adversario formidable, pero el Asia emergente lo enfrenta y negocia la transferencia de capacidades productivas de procesamiento hacia ellos, como Indonesia, que simplemente prohíbe la exportación de minerales no procesados.

Este país utilizó su abundancia en níquel para atraer IED para su industria siderúrgica: restringió sus exportaciones para obligar a las siderurgias chinas, que necesitaban ese níquel, a reubicarse en tal país —el níquel permite que el acero inoxidable se convierta en una aleación versátil—. Y ahora Indonesia es el segundo mayor productor de acero del mundo.

Además, como el níquel también es clave para la energía limpia, más conglomerados chinos están trasladando capacidades productivas a Indonesia. Así, mientras que el litio en Chile y Argentina se siguen exportando en bruto a China, un conglomerado chino ya está construyendo una gran fábrica de baterías para vehículos eléctricos en Borneo, con el plan de llegar hasta la fabricación de vehículos eléctricos (*Financial Times*, 2024a).

Las potencias "desarrolladas", por supuesto, se quejan: la UE ha demandado a Indonesia por obligar el procesamiento local: violaría el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 (Indonesia es signatario). Como ya señaló Friedrich List, se trata de *kicking away the ladder* (Chang, 2002).

Así, junto con un rápido crecimiento del comercio entre China y AL —de 14 000 millones de dólares en 2000 a 500 000 millones en 2022—, la asimetría aumenta: mientras las exportaciones chinas ascienden en la escala tecnológica, sus importaciones siguen siendo productos primarios sin procesar (ONUFI, 2024). China, por supuesto, también ofrece zanahorias, como préstamos para desarrollar la infraestructura del extractivismo (la "ruta de la seda"), y el Banco de Desarrollo y el Export-Import Bank de China han prestado 138 000 millones de dólares a AL (Kaplan, 2021).

Además, conglomerados chinos realizan extractivismo en AL, así como la infraestructura y los puertos necesarios (como Chancay), con Perú como *hub* regional: en ese país ya es el principal productor de cobre, y en Argentina y Chile (asociados con el exyerno de Pinochet, aprovechando su turbio acceso preferencial al Salar de Atacama), ya es actor clave en el litio.

Mientras las tensiones geopolíticas benefician a países del ensamblaje manufacturero, el comercio de materias primas sigue igual. En litio, China ya tiene cuatro quintas partes de la capacidad mundial de baterías, y la mitad de la del acero y fundición y refinación de cobre. Y ahora la India quiere competir: Gautam Adani está construyendo la fundición de cobre más grande del mundo, capaz de fundir un millón de toneladas métricas de concentrados al año, en un país que apenas produce 100 000 toneladas. Su apuesta es que Chile y Perú seguirán exportando el “más de lo mismo” (concentrado) para siempre. En Chile la última fundición se construyó en 1990; desde entonces, el extractivismo más que ha triplicado su producción.

Si Chile o Perú hubieran implementado una política industrial tipo Indonesia —o el *royalty* “diferencial” a la industria del cobre que he propuesto por 30 años: mientras menor sea el nivel de procesamiento previo a la exportación, mayor debería ser el nivel del *royalty* (Palma, 2022a)—, Adani habría tenido que construir su fundición en AL...

Una multinacional del cobre que opera en Chile e Indonesia está construyendo una gran fundidora: ¿cuál país eligió? ¿El neoliberal latinoamericano, con las mayores reservas mundiales (21%), la mayor producción (5 millones de toneladas) y un Estado orgullosamente “subsidiario”, o el asiático “intervencionista”, con sólo 3% de las reservas mundiales y menos de un millón de toneladas de producción? (No hay premios por adivinar.)

Los países latinoamericanos también pretenden ignorar que China les dice a las multinacionales de *commodities* que, si quieren operar en ese país, es mejor que mantengan sus exportaciones desde AL “simples” (Casanova, Xia y Ferreira, 2015). En el *laissez faire* fundamentalista e ingenuo latinoamericano todavía se pretende que los mercados se tratan de “manos invisibles” y no de poder. Chile tendrá las mayores reservas de cobre (el doble que el siguiente), pero ni se le ocurre utilizar ese poder de mercado para atraer IED que al menos procese el cobre en Chile, como Indonesia utilizó su abundancia en níquel para atraer IED china a su industria siderúrgica (las reservas de níquel en Indonesia, como porcentaje del total mundial, son similares a las de cobre en Chile).

En cambio, el neoliberalismo hegemónico latinoamericano todavía cree que la mejor estrategia de crecimiento es ganar “un concurso de belleza”: convertirse en los países más atractivos para la IED. Y luego culpa al descontento social del estancamiento de la productividad (Group of Thirty, 2023; Edwards, 2023).

### b. *China y su “flying-geese a la inversa”*

Japón y China han desempeñado papeles bien diferentes en la industrialización de los países emergentes. Akamatsu utilizó el concepto de “gansos voladores” para caracterizar el modelo de industrialización del Asia emergente impulsado por Japón. Si bien este país luchó contra la competencia del Asia emergente para mantener capacidades productivas que aún tenían potencial de crecimiento de la productividad, en un movimiento secuencial, transfirió aquellas para las cuales iba agotando dicho potencial, creando así una secuencia de industrialización que ayudó a “reactualizar” (revitalizar) tanto su propia estrategia productiva como las de los países asiáticos emergentes (Palma, 2009). Este proceso se aceleró después del “Acuerdo Plaza”, por el impacto de la rápida valorización del yen (Palma y Pincus, 2022).

El papel de China en la industrialización —o su falta de— en AL es otra historia: China retiene *indiscriminadamente* toda la gama de capacidades industriales para procesar materias primas, incluidas aquellas en las cuales ya ha agotado su potencial de crecimiento de la productividad, incluso absorbe aún más de ellas desde los países de su periferia. El Asia emergente desarrolla todo tipo de políticas industriales para revertir esa tendencia, pero no la AL neofóbica.

Un ejemplo de “gansos voladores a la inversa” acaba de ocurrir en Chile: Codelco —conglomerado estatal, *único* gran productor que funde y refina en Chile— cerró una fundidora (construida en 1964) por contaminante, pero en lugar de construir otra ecológica, simplemente dejó de fundir ese concentrado y ahora lo exporta a China (Cambero, 2023). Así, capacidades productivas (relativamente bajas en la “curva de aprendizaje”) *se están transfiriendo hacia —y no desde— el nuevo “ganso líder”*. De esta forma, en 1990 sólo 12% de las exportaciones chilenas de cobre era de concentrados; hoy ya es más de la mitad, y se espera que para 2030 sean tres cuartos (Palma, 2022a y 2023).

Igual, en 1980 las exportaciones brasileñas de acero equivalían a un tercio de sus exportaciones de mineral de hierro sin refinar, pero en 2019 la cifra correspondiente fue de 3%. En la década de 1980, Brasil exportaba aproximadamente el mismo valor de soja y aceite de soja, pero en 2019 ese aceite representaba 2% de las exportaciones de soja (Comtrade, 2023). Ahora el “ganso volador a la inversa” procesa el resto.

*c. La financiarización como nueva fuente de rentas “fáciles” y de generación de oportunidades para su uso no productivo*

Un gran desincentivo para la inversión en desarrollar nuevos y más sofisticados motores de crecimiento de la productividad es la gama cada vez mayor de fuentes alternativas para la generación y el uso de rentas fáciles. La financiarización internacional es paradigmática y la liberalización financiera facilita el acceso de las élites domésticas. Es otra área donde la interacción entre factores internos y externos contribuye al bajo nivel de inversión y al estancamiento productivo, pues la financiarización —gracias a su “manía perpetua”— genera retornos financieros extraordinarios y un sinnúmero de oportunidades para su uso (no productivo) (Palma, 2022b).

También, paraísos fiscales y sociedades “pantalla” facilitan la elusión y la evasión de impuestos. Los Panama Papers expusieron “un sistema que permite el crimen, la corrupción y las malas prácticas, ocultas en empresas secretas *offshore*” (International Consortium of Investigative Journalists [ICIJ], 2023). Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), “A escala mundial, las inversiones fantasma [disfrazadas de IED] alcanzan la asombrosa cifra de USD 15 billones, equivalente al PIB anual combinado de potencias económicas como Alemania y China” (Damgaard, Elkjaer y Johannesen, 2019).

Los mercados financieros domésticos no se quedan atrás: cuando en 2012 la inflación en Brasil era de 5.4% anual, las tasas de interés de las tarjetas de crédito alcanzaron en promedio 240% —490% en HSBC— (*Financial Times*, 2012). No sorprende que el Banco Santander indique que una cuarta parte de sus ganancias mundiales provinieron de Brasil, el doble que la participación de dicho país en sus activos (Santander, 2024; Yahoo! Finance, 2024). Igual en Chile. Incluso en un mundo financiarizado, hay pocos paraísos rentistas como AL; en Chile, un banco tiene la mayor capitalización bursátil, más alta que grandes conglomerados mineros, como SQM, el segundo

mayor productor de litio del mundo (Pescio, 2024). ¡Y por hacer lo que hace!

Ésta es otra área donde la desregulación, en lugar de contribuir a la eficiencia en la asignación de recursos, llevó a grandes distorsiones con un impacto negativo en lo productivo. Analistas como Kindleberger y Minsky ya nos advertían que los mercados financieros desregulados son particularmente vulnerables a ello.

Sin embargo, en AL las reformas neoliberales y la financiarización al menos trajeron una externalidad positiva: como la liberalización financiera permitió a las élites locales tener una “estrategia fácil de salida”, estuvieron más dispuestas a aceptar la democracia (Boix, 2003). En un entorno financiarizado su riesgo es menor, pues ya no están atadas geográficamente a sus inversiones en capital “fijo”, como tierras y maquinaria, de la forma en que lo estaban en el pasado.

## 2. Obstáculos esencialmente “internos” a la reindustrialización de países latinoamericanos extractivistas

### a. La abundancia de rentas fáciles no genera élites schumpeterianas

Mientras que el Asia emergente fue capaz de construir una estructura de derechos de propiedad e incentivos, una flexibilidad productiva e institucional, un *political settlement* y una ideología hegemónica que ayudó (y, cuando era necesario, prácticamente obligó) a sus élites a desarrollar capacidades productivas exportadoras más flexibles —si querían ganar plata, tenían que hacer algo socialmente útil, y en su país—, AL permite que sus élites rentistas, mercados financieros y China tomen la delantera.

Desde una perspectiva ricardiana, la abundancia de “rentas fáciles” —particularmente de activos “no producidos” (como recursos naturales)— conduce a élites adictas a ellas (Palma, 2023). Para Ricardo, el rentismo no era cuestión de falta de incentivos para invertir las rentas productivamente, ¡era una forma de vida! Éste es un dilema para la política industrial: es poco probable que los rentistas latinoamericanos vayan a tener su momento “camino a Damasco” sólo porque una macroeconomía en favor del crecimiento aumenta la rentabilidad de su mejor oportunidad alternativa (*next-best alternative*); si es que en ella tienen que ganarse la vida con los desafíos del “haciendo” en lugar de lucrar del “teniendo”, como empresarios en lugar de rentistas.

### b. Bajos niveles de inversión en investigación y desarrollo (I+D)

Mientras que la I+D en Corea e Israel alcanzó alrededor de 5% del PIB, en AL sólo Brasil superó apenas 1% (pero su eficiencia ha sido cuestionada) (Cavalcante, 2021); luego viene Argentina (0.5%), y en México y Chile es de 0.3% (WDI, 2023; OCDE, 2021). En valor, la I+D de Chile ¡es menos de 2% de la de Corea! Y sólo un tercio de esa nada proviene del sector privado; en Corea, es alrededor de 80 por ciento.

AL también ocupa un lugar bajo en educación (como en pruebas PISA). Y una evaluación reciente de estudiantes secundarios en Chile (Simce) indica que la mitad no tiene niveles *mínimos* de lectura o matemáticas (Equipo de Ciudad, 2024). AL también invierte poco en capacitación (OCDE, 2023; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2022).

Es irónico que su propia teoría neoclásica del crecimiento endógeno les dice que para aumentar la productividad lo que más se necesita es un mayor enfoque en investigación, educación y capacitación, para así facilitar el ingreso a industrias de nicho que se benefician del *knowledge spillover* (difusión del conocimiento). Como le recuerda Sancho a don Quijote, “del dicho al hecho hay gran trecho”.

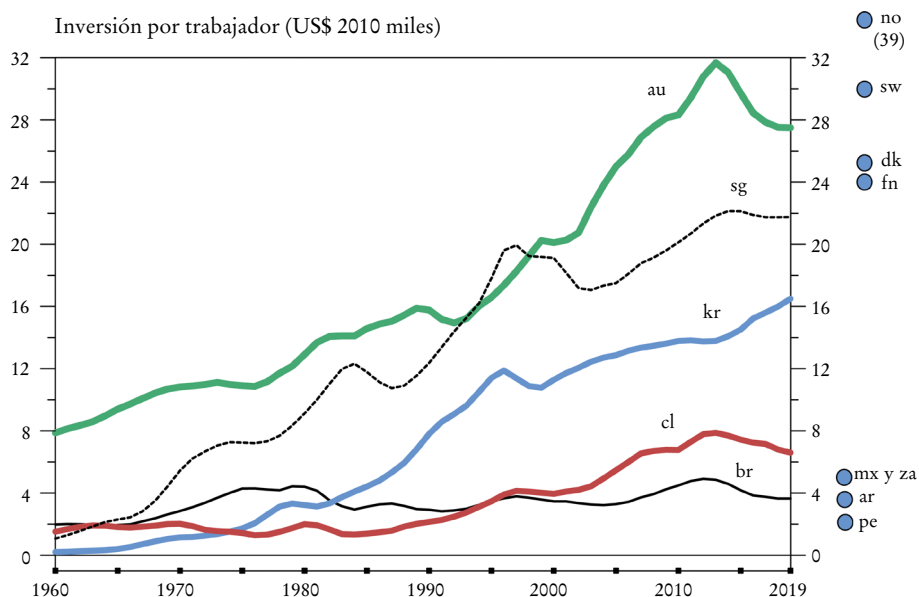
### c. El bajo nivel de inversión tampoco ayuda

En AL el nivel de inversión en las últimas cuatro décadas ni siquiera llegó en promedio a 20% del PIB (WDI, 2023), fue el más bajo del mundo; en China llegó a 35%; en el Asia oriental a 30%; en la India a 27%; en países de ingreso bajo y medio a 27%; en los de ingreso medio alto a 26%; en los países desarrollados y el Medio Oriente y Norte de África a 24%, y en África del Sahara a 23%. Y eso que en AL abundan las rentas de recursos naturales, y ha tenido fácil acceso a financiamiento barato.

Un problema adicional es que la inversión para procesar materias primas, especialmente minería, es alta; será una forma poco sofisticada de manufactura,<sup>14</sup> pero es intensiva en capital y sus retornos carecen de rentas fáciles. De hecho, la inversión por trabajador en los países que las industrializan es incluso mayor que en los asiáticos especializados en conocimiento y *knowledge spillovers*, como Corea, Taiwán o Singapur (gráfica 1A).

<sup>14</sup>Véase el “Índice de complejidad económica” de Growth Lab (2021).

GRÁFICA 1A. América Latina, países nórdicos, Australia y el Asia emergente: inversión por trabajador o trabajadora, 1960-2019<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Los círculos en el borde derecho indican el nivel de inversión por trabajador o trabajadora en 2019 en el país respectivo.

FUENTES: WDI (2023) y TED (2023).

En Chile, al menos, esta inversión aumentó desde la recuperación de 1982 (para luego caer), pero en Brasil, como en el resto de la región, incluidos México y Argentina, su nivel en 2019 fue similar, o incluso inferior, al de 1980. Con esta mediocridad en inversión por trabajador o trabajadora, el “más de lo mismo” es lo único factible.

Mientras tanto, en China este índice aumentó 33 veces, en la India nueve, en Corea y Vietnam más de cinco, en Indonesia cuatro, y en Malasia, Singapur y Tailandia tres veces (WDI, 2023; TED, 2023).

#### d. Estados “subsidiarios”

Un componente fundamental de las reformas neoliberales es el repliegue del Estado a un papel “subsidiario” respecto del mercado. Para Foucault (1979), la relación entre poder y conocimiento, en particular el papel de la

“disciplina” económica en democracia — como forma de poder que *disciplina* a través de la producción de ciertos tipos de conocimiento— ayuda a entender esta propuesta. De hecho, al justificar —idealizar— la inacción gubernamental, muchos economistas neoclásicos tienen su cuota de responsabilidad no sólo por el estancamiento productivo extractivista, sino también por la falta de políticas comerciales e industriales que lideren la “reactualización” del modelo. Desde el punto de vista de Foucault, lo que falta es una perspectiva más crítica sobre el rango de nuestras opciones de participación.

San Agustín sostuvo que nuestro libre albedrío fue debilitado pero no destruido por el pecado original. Tal vez en AL tuvo un efecto más devastador.

Los *free-marketeers* latinoamericanos, de todo tipo de atavíos políticos, parecen inmunes a los fundamentos *de su propia teoría económica*, al estilo de Milton Friedman: un libro escrito por economistas de su propia Universidad de Chicago lo critica por eso (Zingales, Kasperkevic y Schechter, 2020). Los profesores de Chicago plantean una pregunta obvia: ¿en qué escenario es socialmente eficiente una de las proposiciones más influyentes de Friedman: “la única responsabilidad social de las empresas es aumentar sus beneficios”? (Friedman, 1970). Después de todo, un fabricante de opioides hizo exactamente eso, y medio millón de personas murieron por sobredosis y millones quedaron adictos (*Financial Times*, 2020). Lo mismo cuando Boeing recortó gastos en investigación en la línea de producción del MAX 737 (Leggett, 2024).

La respuesta de los economistas de Chicago es inequívoca: incluso desde la perspectiva neoclásica, hacer lo que propone Friedman es socialmente eficiente *sólo bajo condiciones muy específicas*: 1) la existencia de mercados competitivos con agentes *price takers* y *rules takers*; 2) los gobiernos ponen precio a todas las externalidades, positivas y negativas (porque el mercado es incapaz de hacerlo), y 3) los contratos deben ser “completos”. Como bien señala Martin Wolf (2020), del *Financial Times*, obviamente, *ninguna de estas condiciones se cumple en el mundo real*. ¡Para qué decir en AL! Por tanto, cuando Friedman predicaba eso, hacía proselitismo, no economía; vendía “fetichismo” del libre mercado, no un avance en el conocimiento.

Lo mismo quienes insisten en el “más de lo mismo”, incluidos Estados “subsidiarios” respecto de mercados distorsionados. Esperar que estos países salgan del último lugar de la tabla de productividad mediante las mismas políticas que los llevaron a ese lugar no es una solución realista.

e. *¿Cómo evitar distorsiones en los precios macroeconómicos fundamentales para la industrialización en economías emergentes, ricas en materias primas?*

Como enfatiza el nuevo desarrollismo brasileño (ND), es poco probable que en AL los precios macroeconómicos clave lleguen a un nivel apropiado para su industrialización, como el tipo de cambio, la tasa de interés y el nivel salarial. Más tarde, se agregaron cuestiones ecológicas (Bresser Pereira, 2024). Lo que se necesitaría es una macroeconomía keynesiana/estructuralista, especialmente en el manejo del tipo de cambio; de lo contrario, habría una tendencia a que “estén crónica y cíclicamente sobrevaluados” (Bresser Pereira, 2008). Incluso actividades manufactureras eficiente y tecnológicamente avanzadas tendrían dificultades para sobrevivir.

Habría que añadir que en un mundo financiarizado la inestabilidad de los precios de las materias primas hace que el tipo de cambio se comporte como en una montaña rusa (FMI, 2024), y esta inestabilidad crea una incertidumbre que es tan perjudicial para la inversión en manufacturas como la sobrevalorización.

Por tanto, es esencial intervenir, y para los ND la política preferida es un impuesto a las exportaciones de materias primas, más algunos aranceles. Además, para este enfoque: “Ninguna política industrial logrará promover el cambio estructural y el ‘*catching-up*’ a menos que los precios macroeconómicos estén en sus niveles correctos” (Nassif, Bresser-Pereira y Feijó, 2017).

¿Será que el Asia emergente tuvo éxito donde AL fracasó porque primero ajustó sus precios macroeconómicos y luego implementó políticas industriales? Enfoques unidireccionales como éste no ayudan. Una de las lecciones del Asia emergente es que en los objetivos de política económica puede perfectamente haber un problema de “aglomeración”: si se intentan de manera individual y secuencial, pueden fallar, pero si se aplican en conjunto, pueden tener éxito...

Indonesia no esperó que sus precios clave estuviesen en el nivel “correcto” para decidir que sus minerales debían procesarse en el país. Como indicábamos, en el mismo espíritu he sugerido que Chile debería aplicar un *royalty* “diferencial” a la industria del cobre, castigando la exportación de minerales no procesados. La idea es imponer una nueva estructura de derechos de propiedad sobre las rentas de los recursos naturales: para quedarse con ellas, hay que invertir las productivamente, y en el país. Si no, este *royalty* las transferiría al Estado. ¿Por qué esperar? Y en el escenario internacional actual, las

oportunidades de industrialización van y vienen, y si no se aprovechan a tiempo, se pueden perder para siempre; se trata de “ventanas de oportunidad” y mercados como *moving targets* (Pérez, 2001).

Al mismo tiempo, la narrativa ND desplaza el papel del Estado hacia el manejo de la demanda, olvidando que su papel ha sido mucho más complejo (Medeiros, 2020; Palley, 2021).

Si bien la narrativa ND propone (acertadamente) que hay que generar “oportunidades” para la inversión manufacturera, otra cosa muy distinta es *cómo asegurarse de que la élite empresarial las tome*. En economías rentistas, los incentivos para inversión en actividades sin rentas fáciles deben ser no sólo “de mercado”, sino del tipo “ofertas que no se pueden rechazar”...

Éste es uno de los mayores desafíos en AL para la política industrial, no suficientemente presente en la narrativa ND; como indica Ricardo, el rentismo no es sólo un problema de falta de incentivos para que las élites se ganen la vida “haciendo”, en lugar de “teniendo”. El mundo neoliberal ofrece tantas oportunidades de rentismo fácil, que (parafraseando a Oscar Wilde), si alguien quiere ganarse la vida haciendo algo socialmente útil, sufre de falta de imaginación.

Con élites adictas a las rentas fáciles, intervenciones cambiarias, aranceles y buenas intenciones, como proponen los ND, pueden no ser suficientes para reindustrializar economías que aún no se recuperan de su “desindustrialización prematura” posterior a las reformas, y cuya productividad manufacturera ha estado estancada desde entonces —por cuatro décadas—. También es probable que en la “desindustrialización prematura” exista histéresis: efectos que persisten después de que se eliminan las causas iniciales que les dieron lugar.

Por lo tanto, existen tanto sinergias como fricciones entre el enfoque ND y el que se adopta en este artículo sobre los obstáculos a la reindustrialización latinoamericana. Sin embargo, por razones de espacio, no se pueden analizar más en detalle.

f. *El principal obstáculo a la reindustrialización en AL son los political settlements tipo “órdenes de acceso limitado” de Douglass North*

North, Wallis, Webb y Weingast (2007) llaman “órdenes de acceso limitado” a una forma de resolver el “dilema hobbesiano”: ¿cómo mantener el orden social en países fragmentados? Una forma es un proceso de negociación entre las élites dominantes en el que *se reparten el control de las rentas y blo-*

*quean el acceso de otros.* Acemoğlu y Robinson (2012) argumentan algo similar: lo que más temen las oligarquías es el *political replacement effect* (el efecto del remplazo político): que transformaciones políticas o productivas debiliten sus posiciones de privilegio. Por tanto, ellos proponen instituciones estables, que promuevan el Estado de derecho y sean respetuosas de sus ciudadanos; ésa sería la base del éxito económico. En Estados frágiles y poco eficientes, en cambio, especialmente en condiciones de alta desigualdad, dichas élites son más propensas a comportarse en forma predatoria que a liderar una estrategia nacional de desarrollo.

Para North, un escenario tipo "orden de acceso limitado" podrá mantener el orden social, pero a costa de ser un gran obstáculo para el cambio, pues sólo refuerza el "más de lo mismo". En cambio, cuando se crean las condiciones para un orden social "abierto", en el que el surgimiento de nuevas élites no desafía la paz social, el cambio y las estrategias productivas flexibles se hacen viables. En Corea, siete de los 10 conglomerados más grandes en los años setenta eran nuevos participantes; lo mismo con cuatro de los 10 en los ochenta, y cuatro en los 2000; y ahora dos están en esa posición. Sólo dos de los 10 mayores actualmente han tenido esa posición permanentemente (Samsung y LG). Y Samsung (un líder mundial de chips de memoria) ahora está siendo superado en chips de memoria de gran ancho de banda (HBM) —un componente crucial de los sistemas de IA— por un rival doméstico mucho más pequeño (SK Hynix) (*Financial Times*, 2024b).

Lo crucial es que nuevas élites siempre han desempeñado un papel disruptivo, lo que es vital para la innovación y la flexibilidad productiva, ya que los avances transformadores provienen normalmente de nuevos actores y no de grandes empresas ya establecidas, siempre preocupadas de sus posiciones de privilegio. La transición en Corea de zapatillas Nike a semiconductores y chips para la IA se hizo a través de una continua renovación de la élite dominante. La genialidad fue concentrarse en manufacturas con flexibilidad productiva y empresarial; lo opuesto a AL, donde sólo la corrupción de las privatizaciones generó nuevas élites, las que ahora bloquean el acceso de otros.

Órdenes de acceso limitado dan sus frutos a los privilegiados: Chile habrá estado en recesión en 2022, pero su mayor conglomerado (Quiñenco, 83% propiedad de la familia más rica en AL) igual obtuvo *los mayores retornos en sus 65 años de historia* (Quiñenco, 2022; Valor Futuro, 2023). Según *Bloomberg*, sus inversiones en transporte marítimo ayudaron (Cancel y Thomson,

2023); olvida mencionar que también posee grandes minas de cobre, pero prefiere beneficiarse del transporte marítimo de materiales de desecho en sus concentrados (un barro con sólo 30% de cobre y otros minerales), algo innecesario y contaminante, en lugar de fundirlos en Chile, y exportar cobre con 96% de pureza. Este transporte marítimo de materiales de desecho del concentrado es el mayor producto de exportación chileno por volumen, y su mayor contribución, totalmente innecesaria, al calentamiento global: si el concentrado se fundiera en Chile, el impacto ambiental de esta actividad se reduciría en un tercio (Sturla-Zerene, Figueroa y Sturla, 2020). Además, estos materiales de desecho contienen sustancias altamente tóxicas, por lo que su innecesario transporte marítimo arriesga una gran contaminación en caso de accidente.

Pero como el mercado no les pone precio a las externalidades negativas, también según *Bloomberg* (2024; Palma, 2023), de todas las empresas del “sector de materiales” del FTSE100, fue la división minera de este conglomerado chileno la que distribuyó los dividendos *más altos en el mundo* durante el periodo en estudio. Invertir rentas mineras en procesamiento no está en sus planes.

Como en AL es muy difícil que el cambio venga desde adentro (ni el actual gobierno de izquierda, con su discurso medioambientalista, ha intentado hacer algo, como el *royalty* “diferencial”, para reducir la exportación de materiales de desecho), factores externos, como la nueva regulación de la UE y el fallo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, son la esperanza.

Además, tratados como el TPP-11 son sólo mecanismos para reforzar los órdenes de acceso limitado, pues protegen los retornos de los conglomerados tradicionales frente a cualquier cambio de política o regulación, por democrático, lógico y necesario que sea. Crean un nuevo derecho de propiedad, que los defiende frente a lo que llaman “expropiaciones indirectas”: cualquier cambio que afecte “las expectativas razonables de retorno a la inversión” (como profundizar la competencia para facilitar la renovación de la élite) merita compensación (Palma, 2021).<sup>15</sup> Y su monto no lo determinan las cortes nacionales, sino tribunales internacionales de fantasía y mala reputación (Sachs, 2019). Su componente comercial es sólo la carnada para venderlos.

En síntesis, órdenes de acceso limitado rigidizan aún más la estructura productiva, cuando, como enseña el Asia emergente, el crecimiento sostenido de la productividad *depende de su flexibilidad*.

<sup>15</sup> Véase también Palma (2019d).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoğlu, D., y Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Nueva York: Crown.
- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant*. Oxford: OUP.
- Avenidaño-Herrera, R., Mancilla, M., y Miranda, C. D. (2023). Use of antimicrobials in Chilean Salmon farming. *Reviews in Aquaculture*, 15(1), 89-111. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/raq.12702>
- Averbuch, M., y Alvim, L. (2023). Mexico's moment: The biggest U. S. trading partner is no longer China. *Bloomberg*. Recuperado de: <https://www.bloomberg.com/graphics/2023-mexico-china-us-trade-opportunity/>
- Becker Toro, R. (2024). *El esquivo desarrollo de la industria del litio para Chile*. Washington, D. C.: Wilson Center. Recuperado de: [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/El%20esquivo%20desarrollo%20de%20la%20industria%20del%20litio%20para%20Chile\\_Abril%202024.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/El%20esquivo%20desarrollo%20de%20la%20industria%20del%20litio%20para%20Chile_Abril%202024.pdf)
- Bloomberg* (2024). Our stories. Recuperado de: <https://www.bloomberg.com/company/stories/>
- Boix, C. (2003). *Democracy and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bresser-Pereira, L. C. (2008). Dutch disease and its neutralization: A Ricardian approach. *Brazilian Journal of Political Economy*, 28(1), 47-71. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572008000100003>
- Bresser-Pereira, L. C. (2024). *New Developmentalism: Introducing a New Economics and Political Economy*. Cheltenham: Elgar.
- Camero, F. (2023, 31 de mayo). Chile's Codelco shuts Ventanas smelter. *Reuters*. Recuperado de: <https://www.reuters.com/sustainability/chiles-codelco-shuts-ventanas-smelter-move-towards-sustainable-mining-2023-05-31/>
- Cancel, D., y Thomson, E. (2023, 22 de septiembre). Richest family in South America doubled its fortune. *Bloomberg*. Recuperado de: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-09-22/billionaire-luksic-family-doubles-fortune-on-hapag-lloyd-investment>
- Casanova, C., Xia, L., y Ferreira, R. (2015). *Measuring Latin America's Export Dependency on China* (working paper, 15/26). BBVA Research. Recuperado de: [https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2015/08/15-26\\_Working-Paper\\_China-and-Latin-America.pdf](https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2015/08/15-26_Working-Paper_China-and-Latin-America.pdf)

- Cavalcante, L. R. (2021). R&D efficiency in Brazil. IPEA. Recuperado de: <https://www.ipea.gov.br/cts/en/all-contents/articles/articles/264-r-d-efficiency-in-brazil>
- Cesco (2020). Cobre refinado. Un buen negocio para Chile. Recuperado de: <https://www.cesco.cl/wp-content/uploads/2021/07/Cobre-refinado.-Un-buen-negocio-para-Chile.pdf>
- Chang, H. J. (1993). The political economy of industrial policy in Korea. *Cambridge Journal of Economics*, 17(2), 131-157. Recuperado de: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.cje.a035227>
- Chang, H. J. (2002). *Kicking Away the Ladder*. Londres: Anthem.
- Chang, H. J., y Rowthorn, R. (eds.) (1995). *The Role of the State in Economic Change*. Oxford: OUP.
- Comtrade (2023). UN Comtrade Database. Nueva York: ONU. Recuperado de: [www.comtrade.un.org](http://www.comtrade.un.org)
- Crowell (2023, 19 de octubre). The EU CBAM transitional period begins. Recuperado de: <https://www.crowell.com/en/insights/client-alerts/the-eu-cbam-transitional-period-begins-a-practical-guide-for-eu-importers>
- Damgaard, J., Elkjaer, T., y Johannesen, N. (2019, septiembre). *The Rise of Phantom Investments*. FMI. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2019/09/the-rise-of-phantom-FDI-in-tax-havens-damgaard>
- Edwards, S. (2023). *The Chile Project: The Story of the Chicago Boys and the Downfall of Neoliberalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Equipo de Ciudad (2024, 7 de marzo). Simce: Pese a leve repunte, mitad de los 2° medio no domina contenidos mínimos de lectura ni matemática. *El Mercurio*. Recuperado de: <https://digital.elmercurio.com/2024/03/07/C/TT4DA2GM#zoom=page-width>
- ETD (2021). Economic Transformation Database. GGDC/UNU-WIDER. Recuperado de: <https://www.rug.nl/ggdc/structuralchange/etd/>
- Evans, J. (2022, 4 de agosto). Chile salmon farming industry “must adapt or lose global leadership role”. Intrafish. Recuperado de: [https://www.intrafish.com/salmon/chile-salmon-farming-industry-must-adapt-or-lose-global-leadership-role/2-1-1271635?zephrr\\_sso\\_ott=IZmHTX](https://www.intrafish.com/salmon/chile-salmon-farming-industry-must-adapt-or-lose-global-leadership-role/2-1-1271635?zephrr_sso_ott=IZmHTX)
- Financial Times* (2012, 27 de septiembre). The battle of Brazilian interest rates. Recuperado de: <https://www.ft.com/content/6de7d288-d745-3325-9cee-bbd7bf6d4d20>
- Financial Times* (2019, 3 de marzo). China gains the upper hand over

- Germany. Recuperado de: [www.ft.com/content/19fd8544-3c2f-11e9-b856-5404d3811663](http://www.ft.com/content/19fd8544-3c2f-11e9-b856-5404d3811663)
- Financial Times* (2020, 21 de octubre). Opioid maker Purdue Pharma agrees \$8bn US settlement. Recuperado de: <https://www.ft.com/content/8112c484-c8f9-49f8-8d6d-bffeff9ccb59>
- Financial Times* (2024a, 5 de febrero). China's plan to reshape world trade on its own terms. Recuperado de: <https://www.ft.com/content/c51622e1-35c6-4ff8-9559-2350bfd2a5c1>
- Financial Times* (2024b, 13 de julio). Samsung's "chip crisis". Recuperado de: <https://www.ft.com/content/9b7de6ca-7694-4da4-8d26-e7a6e6079fe1>
- Financial Times* (2024c, 26 de septiembre). Argentina's poverty rate soars above 50% under Javier Milei. Recuperado de: <https://www.ft.com/content/ccaeb4f5-6818-4aec-8112-cbf3639ad557>
- FMI (2024). Asia and Pacific Regional Economic Outlook (APDREO). Recuperado de: <https://data.imf.org/?sk=388dfa60-1d26-4ade-b505-a05a558d9a42&sid=1479329132316>
- Foucault, M. (1979). *Truth and Power*. Recuperado de: <https://www2.southeastern.edu/Academics/Faculty/jbell/foucaulttruthpower.pdf>
- Friedman, M. (1970, 13 de septiembre). A Friedman doctrine – The social responsibility of business is to increase its profits. *The New York Times*. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/1970/09/13/archives/a-friedman-doctrine-the-social-responsibility-of-business-is-to.html>
- Gárate M. (2012). *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- Gramsci, A. (1930). *Quaderni del Carcere*. Turín: Einaudi.
- Group of Thirty (2023). *Why Does Latin America Underperform?* Recuperado de: [https://group30.org/images/uploads/publications/G30\\_Latin-America-Report\\_Final.pdf](https://group30.org/images/uploads/publications/G30_Latin-America-Report_Final.pdf)
- Growth Lab (2021). Country & product complexity rankings. Atlas 9.1. Recuperado de: <https://atlas.cid.harvard.edu/rankings>
- Guerrero, F. (2024, 16 de octubre). James A. Robinson. "Es momento de llevar las cosas al siguiente nivel". *Diario Financiero*. Recuperado de: [https://www.df.cl/economia-y-politica/pais/james-a-robinson-premio-nobel-de-economia-2024-ha-habido-un-progreso?utm\\_source=email&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Lo+Leido\\_16102024&utm\\_content=Link\\_Nota&utm\\_mc=QvKhKAquPdpnYCEE2N\\_zoQ](https://www.df.cl/economia-y-politica/pais/james-a-robinson-premio-nobel-de-economia-2024-ha-habido-un-progreso?utm_source=email&utm_medium=email&utm_campaign=Lo+Leido_16102024&utm_content=Link_Nota&utm_mc=QvKhKAquPdpnYCEE2N_zoQ)

- Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Hirschman, A. (1982). *Shifting Involvements*. Princeton: Princeton University Press.
- ICIJ (2023). The Panama Papers. Exposing the rogue offshore finance industry. Recuperado de: <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/>
- Kaldor, N. (1966). *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaldor, N. (1967). Problems of industrialization in underdeveloped countries. En *Strategic Factors of Economic Development*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kalecki M. (1943). Political aspects of full employment. *The Political Quarterly*, 14(4), 322-330. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.1943.tb01016.x>
- Kaplan, F. B. (2021). *The Political Economy of Chinese Finance in the Americas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Khan, M. H. (2009). *Governance Capabilities and the Property Rights Transition in Developing Countries*. Recuperado de: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08b5eed915d622c000c53/Property-Transitions.pdf>
- Khan, M. H. (2015). The role of industrial policy. Recuperado de: <https://eprints.soas.ac.uk/19849/1/Ch5%20Role%20of%20Industrial%20Policy%20Lessons%20from%20Asia.pdf>
- KLEMS (2022). World KLEMS. Productivity and growth accounting. Recuperado de: <https://www.worldklems.net/data.htm>
- Krugman, P. (2011). Mr. Keynes and the moderns. Recuperado de: [http://www.princeton.edu/~pkrugman/keynes\\_and\\_the\\_moderns.pdf](http://www.princeton.edu/~pkrugman/keynes_and_the_moderns.pdf)
- Leggett, T. (2024). Boeing whistleblower John Barnett found dead in US. *BBC News*. Recuperado de: <https://www.bbc.co.uk/news/business-68534703>
- Marshall, A. (1890). *Principles of Economics*. Londres: Macmillan.
- Medeiros, C. A. de (2020). A Structuralist and Institutionalist Developmental assessment of New Developmentalism. *Review of Keynesian Economics*, 8(2), 147-167. Recuperado de: <https://doi.org/10.4337/roke.2020.02.01>
- Millan, L. (2019, 1º de agosto). Data rigging scandal rocks salmon-farming industry in Patagonia. *Bloomberg*. Recuperado de: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-01/bain-capital-s-patagonia-fishery-rigs-data-and-sparks-a-crisis>

- Ministerio de Hacienda (2023, 6 de diciembre). Servicio de Impuestos Internos calcula un incumplimiento tributario promedio de 18,4% en el IVA y de 51,4% en el impuesto corporativo. Gobierno de Chile. Recuperado de: <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/servicio-de-impuestos-internos-calcula-un-incumplimiento-tributario-promedio-de>
- Mönckeberg, O. (2015). *El saqueo de los grupos económicos al Estado de Chile*. Santiago de Chile: Debolsillo.
- Moreno-Brid, J. C., y Ros, J. (2010). *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nassif, A., Bresser-Pereira, L. C., y Feijó, C. (2017). The case for reindustrialisation in developing countries. *Cambridge Journal of Economics*, 42(2), 355-381. Recuperado de: <https://doi.org/10.1093/cje/bex028>
- North, N., 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: [http://econweb.umd.edu/~wallis/MyPapers/Limited\\_Access\\_Orders\\_in\\_the\\_Developing\\_WorldWPS4359.pdf](http://econweb.umd.edu/~wallis/MyPapers/Limited_Access_Orders_in_the_Developing_WorldWPS4359.pdf)
- Ocampo, J. A., y Bértola, L. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OCDE (2021). Gross domestic spending on R&D. Recuperado de: <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>
- OCDE (2023). *Skills in Latin America: Insights from the Survey of Adult Skills (PIAAC)*. París: OECD Publishing. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/5ab893f0-en>
- ONUDI (2024). Trade database. Recuperado de: <https://stat.unido.org/database/Manufacturing%20Trade%20Database>
- Palley, T. (2021). The economics of New Developmentalism: A critical assessment. *Investigación Económica*, 80(317), 3-33. Recuperado de: <https://doi.org/10.22201/fe.01851667p.2021.317.79804>
- Palma, J. G. (1984). From an export-led to an import-substituting economy, Chile 1918-1935. En R. Thorp (ed.), *Latin America in the 1930s*. Londres: Macmillan.
- Palma J. G. (2005a). Four sources of de-industrialisation and a new concept of the Dutch Disease. En J. A. Ocampo (ed.), *Structural Dynamic and Macroeconomic Vulnerability*. Stanford: Stanford University Press.
- Palma, J. G. (2005b). The seven main "stylized facts" of the Mexican econ-

- omy since trade liberalization and NAFTA. *Industrial and Corporate Change*, 14(6), 941-991. Recuperado de: <https://doi.org/10.1093/icc/dth076>
- Palma, J. G. (2008). De-industrialisation, premature de-industrialisation and the Dutch disease. En S. N. Durlauf y L. E. Blume (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Londres: Macmillan.
- Palma J. G. (2009). Flying-geese and waddling-ducks. En M. Cimoli, G. Dosi y J. Stiglitz (eds.), *The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Oxford: OUP.
- 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* (CWPE 1416). Recuperado de: <http://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe1416.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). Desindustrialización, desindustrialización “prematu- ra” y “síndrome holandés”. *El Trimestre Económico*, 86(344), 901-966. Recuperado de: <https://doi.org/10.20430/ete.v86i344.970>
- Palma, J. G. (2019c). *The Chilean Economy since the Return to Democracy in 1990. On How to get an Emerging Economy Growing, and then Sink Slowly into the Quicksand of a "Middle-Income Trap"* (CWPE 1991). Recuperado de: <http://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe1991.pdf>
- Palma, J. G. (2019d, 26 de marzo). El TPP-11 y sus siete mentiras. Ciper 17. Recuperado de: <https://www.ciperchile.cl/2019/03/26/el-tpp-11-y-sus-siete-mentiras-de-democracia-prottegida-a-corporaciones-prottegidas/>
- 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://hdl.handle.net/11362/46826>
- Palma, J. G. (2020c, 6 de mayo). Chile's outburst of discontent. Institute for

- New Economic Thinking. Recuperado de: <https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/chiles-outburst-of-discontent>
- Palma, J. G. (2021). Todo lo que siempre quiso saber sobre el TPP-11 (pero nunca se atrevió a preguntar). *Estudios Nueva Economía*, 6(1), 41-49.
- Palma, J. G. (2022a). El *royalty* como eje de una nueva estrategia productiva. *Estudios Nueva Economía*, 6(2), 59-73. Recuperado de: [https://estudiosnuevaeconomia.cl/wp-content/uploads/ene/2022/04/RENE\\_21\\_0010.pdf](https://estudiosnuevaeconomia.cl/wp-content/uploads/ene/2022/04/RENE_21_0010.pdf)
- Palma, J. G. (2022b). Finance as an (ever more fragile) “perpetual mania”: Have they all lost their collective minds? *Cambridge Journal of Economics*, 46(4), 773-825. Recuperado de: <https://doi.org/10.1093/cje/beac031>
- Palma, J. G. (2022c). 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. *El Trimestre Económico*, 89(355), 943-977. Recuperado de: <https://doi.org/10.20430/ete.v89i355.1595>
- Palma, J. G. (2023). *Ricardo was Surely Right: The Abundance of “Easy” Rents Leads to Greedy and Lazy Elites. A “Post-Ricardian” Critique of Rentier-Capitalism (and its “Noncreative” Destruction)* (CWPE 2326). University of Cambridge. Recuperado de: <https://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe2326.pdf>
- Palma, J. G., 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>
- Pérez, C. (2001). Technological change and opportunities for development as a moving target. *CEPAL Review*, (75), 109-130.
- Pérez, C. (2008). A vision for Latin America: A resource-based strategy for technological dynamism and social inclusion. *Globelics*.
- Pérez, C. (2015). *The New Context for Industrializing around Natural Resources: An Opportunity for Latin America?* (Working Papers, 62). Tallinn University of Technology. Recuperado de: <http://technologygovernance.eu/files/main/2015070612040808.pdf>
- Pérez, C. (en prensa). *The Social Shaping of Technological Revolutions*.
- Pescio, B. (2024, 6 de febrero). Banco de Chile desplaza a SQM. *Diario Financiero*. Recuperado de: <https://www.df.cl/mercados/bolsa-monedas/banco-de-chile-desplaza-a-sqm-y-se-convierte-en-la-empresa-nacional-con>

- Quiñenco (2022). *Quiñenco 2022 Integrated Annual Report*. Recuperado de: <https://quinenco.cl/content/uploads/2023/04/Quinenco-2022-Integrated-Annual-Report.pdf>
- Ricardo, D. (1817). *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Londres: John Murray. [Versión en español: Ricardo, D. (1959). *Principios de economía política y tributación*. México: Fondo de Cultura Económica.]
- Rodrik, D. (2016). Premature deindustrialization. *Journal of Economic Growth*, 21(1), 1-33. Recuperado de: <https://doi.org/10.1007/s10887-015-9122-3>
- Rowthorn, R. (1994). *Korea at the Cross-Roads* (working paper, 11). Cambridge: Centre for Business Research-University of Cambridge.
- Sachs, J. D. (2019, 26 de noviembre). How World Bank arbitrators mugged Pakistan. *Project Syndicate*. Recuperado de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/world-bank-corrupt-arbitration-ruling-against-pakistan-by-jeffrey-d-sachs-2019-11>
- Santander (2024). Brazil, 2023. Earnings presentation. Recuperado de: <https://www.santander.com/content/dam/santander-com/en/documentos/resultados-trimestrales/2023/4q/rt-4q-2023-brazil-en.pdf>
- Schopenhauer, A. (1818/2010). *The World as Will and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Solt, F. (2023). Standardized World Income Inequality Database. Recuperado de: <https://fsolt.org/swiid/>
- Stats SA (2024). Unemployment in South Africa. Department of Statistics. Recuperado de: <https://www.statssa.gov.za/?p=17266>
- Stiglitz, J. E. (2012). *The Price of Inequality*. Nueva York: Norton.
- Stott, M., y Nugent, C. (2023, 25 de noviembre). How similar is Argentina's Javier Milei to Donald Trump and Jair Bolsonaro? *Financial Times*. Recuperado de: <https://www.ft.com/content/d2c033c5-65cb-41e8-bb06-b995fc25f9c5>
- Sturla-Zerene, G., Figueroa, E., y Sturla, M. (2020). Reducing GHG global emissions from copper refining and shipping of Chile's mining exports. *Resources Policy*, 65, 101565. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2019.101565>
- TED (2023). Total Economy Database: Key findings. The Conference Board. Recuperado de: <https://www.conference-board.org/data/economydatabase>
- The Guardian* (2023, 2 de junio). More than 800m Amazon trees felled in six years to meet beef demand. Recuperado de: <https://www.theguardian.com>

- com/environment/2023/jun/02/more-than-800m-amazon-trees-felled-in-six-years-to-meet-beef-demand
- The Guardian* (2024, 23 de mayo). "I'm the king and I will destroy you!": Argentinean president stages frenetic stadium appearance. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/world/article/2024/may/23/javier-milei-buenos-aires-argentina>
- Thirlwall, A. P. (2015). A plain man's guide to Kaldor's growth laws. En *Essays on Keynesian and Kaldorian Economics*. Londres: Palgrave.
- UK Parliament (1909). Trade Boards Bill. Recuperado de: <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1909/apr/28/trade-boards-bill>
- UNESCO (2022). *Global Review of Training Funds: Spotlight on Levy Schemes in 75 Countries*. París: UNESCO. Recuperado de: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000384184>
- Valdenegro, S. (2023, 26 de diciembre). La discusión metodológica que abrió el polémico informe del SII que evidencia alta evasión y elusión en IVA y en empresas. *Diario Financiero*. Recuperado de: <https://www.df.cl/economia-y-politica/df-tax/los-detalles-del-polemico-informe-del-sii-que-calcula-una-evasion-y>
- Valor Futuro (2023, 30 de marzo). Matriz de grupo Luksic anota ganancias históricas en 2022 y alcanza el mejor registro de sus 65 años de vida. *Emol*. Recuperado de: <https://www.emol.com/noticias/Economia/2023/03/30/1090880/quinenco-ganancias-historicas-2022.html>
- Wade, R. (2003). *Governing the Market*. Princeton: Princeton University Press.
- WDI (2023). World Development Indicators. World Bank Group. Recuperado de: <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>
- WEO-FMI (2023). World Economic Outlook – All issues. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO>
- Westerheide, C. (2024, 5 de mayo). Volkswagen invests heavily in Brazil. Electrive. Recuperado de: <https://www.electrive.com/2024/02/05/volkswagen-invests-heavily-in-brazil/>
- WID (2023). World Inequality Database. Recuperado de: <https://wid.world/>
- Wolf, M. (2020, 8 de diciembre). Milton Friedman was wrong on the corporation. *Financial Times*. Recuperado de: <https://www.ft.com/content/e969a756-922e-497b-8550-94bfb1302cdd>
- Wolf, M. (2023, 28 de noviembre). The US retains the economic advantage

- in its rivalry with china. *Financial Times*. Recuperado de: <https://www.ft.com/content/28f0f57a-df50-442c-9f8e-75672d012742>
- WWF (2018, 19 de noviembre). Toxic mercury poisoning the Amazon. Recuperado de: [https://wwf.panda.org/wwf\\_news/?338470/Toxic-mercury-poisoning-the-Amazon](https://wwf.panda.org/wwf_news/?338470/Toxic-mercury-poisoning-the-Amazon); <https://www.bbc.co.uk/news/articles/cvgxv8n7wd0o>
- Yahoo! Finance (2024). Banco Santander (Brasil) S. A. (BSBR). Recuperado de: <https://finance.yahoo.com/quote/BSBR/key-statistics/?ltr=1>
- Zingales, L., Kasperkevic, J., y Schechter, A. (2020). *Milton Friedman 50 Years Later*. Chicago: Stigler Center. Recuperado de: <https://www.pro-market.org/wp-content/uploads/2020/11/Milton-Friedman-50-years-later-ebook.pdf>



**Disponible en:**

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31382801001>

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 Acceso Abierto diamante  
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la  
academia

José Gabriel Palma

**América Latina y su “gatopardismo a la inversa”: para que todo pueda seguir igual, nada puede cambiar.**

**¿Trampa del ingreso medio o “trampa neoliberal”?<sup>1</sup>**

**Latin America and its “reverse gatopardism”: For everything to remain the same, nothing can change. A middle-income or a neoliberal trap?**

*El trimestre económico*

vol. 95, núm. 365, p. 7 - 74, 2025

Fondo de Cultura Económica,

**ISSN:** 0041-3011

**ISSN-E:** 2448-718X

**DOI:** <https://doi.org/10.20430/ete.v92i365.2682>