

# Debate *y* perspectivas

Nº 5. Septiembre 2006

Cuadernos de Historia y Ciencias Sociales

## América Latina

*Crecimiento económico  
sostenido y equidad*



# *Debate y perspectivas*

Cuadernos de Historia y Ciencias Sociales

## **América Latina, crecimiento económico sostenido y equidad en perspectiva histórica**

Coordinado por Antonio Santamaría García

Instituto de Cultura

 **FUNDACIÓN  
MAPFRE**

## Debate y Perspectivas. Cuadernos de Historia y Ciencias Sociales

EDITA Y DIRIGE: Instituto de Cultura  
Fundación MAPFRE

CONSEJO EDITORIAL: José Andrés-Gallego, Anunciada Colón de Carvajal, Ignacio González Casasnovas, Sylvia L. Hilton y Daniel Restrepo Manrique

COMITÉ DE LECTURA: Francisco Albuquerque, Pablo Martín Aceña y Pedro Pérez Herrero

REDACCIÓN: Instituto de Cultura  
Fundación MAPFRE  
Avenida General Perón, 40, portal D, 1ª planta  
28020 Madrid. España  
Tel.: 34 915 819 596  
Fax: 34 915 811 932  
E-mail: [imgm@mapfre.com](mailto:imgm@mapfre.com)  
Web: [www.fundacionmapfre.com](http://www.fundacionmapfre.com)

© Instituto de Cultura  
Fundación MAPFRE  
ISSN: 1577-1261  
Depósito Legal: M-47.884-2000

Prohibida la reproducción total o parcial sin autorización previa.

PORTADA: Benito Quinquela Martín, *En pleno sol* (1931). Cortesía de Ignacio Gutiérrez Zaldívar. Zurbarán, el arte de los argentinos

*Debate y Perspectivas. Cuadernos de Historia y Ciencias Sociales* no comparte necesariamente las opiniones ni los contenidos firmados que el lector pueda encontrar en sus páginas.

Distribución y pedidos: Instituto de Cultura  
Fundación Mapfre  
Tel.: 34 915 814 861  
Fax: 34 915 811 932  
E-mail: [aim@mapfre.com](mailto:aim@mapfre.com)

Diseño editorial e impresión: Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.  
C/ Fuencarral, 70 - 2º  
28004 Madrid. España  
Tel.: 91 532 05 04

## Índice

Presentación .....	5
• América Latina, crecimiento económico sostenido y equidad en perspectiva histórica. El suplicio de Tántalo. <i>Antonio Santamaría García</i> .....	7
• Historia, atraso y crecimiento económico en América Latina. <i>Carlos Daniel Malamud Rikles</i> .....	25
• Crecimiento económico y atraso: México y España. <i>John H. Coatsworth; Gabriel Tortella Casares</i> .....	39
• Debt and development in nineteenth century Latin America: economic strategies and foreign loans in Mexico, 1888-1910. <i>Carlos Marichal Salinas</i> .....	59
• Well-being and equity in Latin America over the twentieth century. <i>Rosemary Thorp</i> .....	75
• Crisis, cambio estructural y de políticas económicas en América Latina: una revisión de las crisis del siglo XX en Argentina, Brasil y México. <i>Daniel Díaz Fuentes</i> .....	87
• Crecimiento, inseguridad económica y nueva ciudadanía con equidad en América Latina. <i>José Antonio Déniz Espinos</i> .....	105
• Política y desempeño económicos comparados en modelos de mercado, socialista y mixto: Chile, Cuba y Costa Rica en la segunda mitad del siglo XX. <i>Carmelo Mesa-Lago</i> .....	119
Epílogo. Crisis permanente y desigualdades funcionales frente a la reforma fiscal y la panacea civil y del consenso. Debate y Perspectivas .....	153
Bibliografía .....	177
Resúmenes .....	191
Abstracts .....	197
Presentación de los autores .....	203

# *Crecimiento, inseguridad económica y nueva ciudadanía con equidad en América Latina*

JOSÉ ANTONIO DÉNIZ ESPINOS

## **Introducción**

En América Latina, desde la perspectiva de la valoración de los indicadores económicos y sociales, los últimos veinte años presentan un balance muy desfavorable, de tal grado que a las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX se las calificó de «década perdida» y de «media década perdida» respectivamente, y los inicios del nuevo milenio no indican un cambio tendencial nítido. El crecimiento de las economías ha sido insuficiente y las políticas aplicadas no han tenido la voluntad de mejorar la distribución del ingreso (la menos equitativa del mundo), mientras aumentó la pobreza y el desempleo; esto es, la inseguridad económica. Incluso, en el último caso, en 2002 se alcanzaron cotas que son las más altas de la historia latinoamericana, superando los peores registros del decenio de 1980<sup>1</sup>.

Desde esta constatación se pretende cuestionar las posiciones que hacen un balance favorable de las políticas neoliberales que se han practicado durante los últimos años en

los países de la región, poniendo en duda (sin que con ello se desconozca que determinadas reformas son «sensatas a largo plazo») que los objetivos no alcanzados se deban, como señala Joseph Ramos a: «importantes errores técnicos en su aplicación, porque el neoliberalismo criollo idealiza el mercado y parece atribuirle la capacidad de ajustarse rápida, automática y eficazmente a toda perturbación o cambio de política»<sup>2</sup>. Y pensando, por el contrario, que su fracaso, en los términos señalados es el resultado de su propio estilo de desarrollo.

Para demostrar esta tesis, inicialmente, se hace un recorrido histórico de cómo los diferentes estilos de desarrollo incidieron en las relaciones entre el crecimiento económico y la desigualdad social en América Latina, para, de inmediato, analizar una serie de causas que llevaron a un incremento de la inseguridad económica. Posteriormente, como posible respuesta superadora de los obstáculos observados que impiden una mayor equidad e igualdad

1. Para éstos y otros datos estadísticos, ver los informes de la CEPAL. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2002*. Santiago de Chile: CEPAL, 2002, y *Panorama social de América Latina 2001*. Santiago de Chile: CEPAL, 2002.

2. J. RAMOS. «Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina». *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile). 62 (1996), p. 16.

de oportunidades, se introducen unos comentarios sobre el significado estratégico que tendría para otro estilo de desarrollo la noción de ciudadanía, considerada a través de diferentes concepciones y de las nuevas formas o escenarios en que se presenta. Finalmente se concluye con unas reflexiones generales.

### El crecimiento económico y la desigualdad social

Uno de los temas centrales del debate económico de los últimos años es la relación entre el crecimiento y la desigualdad. Cualquiera que sea el enfoque teórico al que uno se adhiera, el interés por el problema puede ser incluso por razones funcionales, como dice Debraj Ray al constatar que: «La presencia de desigualdad afecta al funcionamiento de la economía e impide (¿o quizá fomenta!) algún otro objetivo que nos interese»<sup>3</sup>. Lo cierto es que una gran parte de la población mundial accede a unos recursos muy limitados y que la desigualdad suele tender a generar más desigualdad, aunque sólo sea porque produce ineficiencia e impide aprovechar con plenitud la capacidad de las personas afectadas.

El resurgimiento del interés por estos temas ocurrió después de que en los años ochenta los análisis macroeconómicos fueran dominados por los problemas del ajuste y la estabilización a corto plazo, omitiendo cuestiones básicas del crecimiento que ahora retornan a un primer plano. No obstante, si bien para el progreso material se requiere de

la expansión sostenida de la producción, mediante la formación de capital, el avance técnico y el ahorro: «Sus relaciones están lejos de entenderse claramente [pues] las causas y los efectos entre ellas no carecen de ambigüedad [de modo que] el paraíso del crecimiento sostenido aún es evasivo»<sup>4</sup>. En general se está de acuerdo en que el fenómeno del crecimiento económico es un proceso complejo, por lo que es vital conocer diferentes experiencias y considerarlas desde una perspectiva histórica.

Precisamente entre las razones que explican esta atención se encuentra la de querer saber cómo repercutieron las reformas estructurales en el crecimiento económico y la desigualdad social de los países de América Latina. Para poder responder a dicha cuestión es bueno hacer un repaso a las transformaciones producidas en lo que suele denominarse el *estilo de desarrollo* que ha prevalecido en la región desde la última posguerra mundial, pues por tal se puede entender: «La configuración (estilizada) de los procesos efectivos de crecimiento y cambio sistemáticamente interrelacionados en una sociedad dada»<sup>5</sup>, o, con mayor exactitud: «La dinámica del funcionamiento de un país caracterizada por una configuración nítida de las fuerzas y pautas del crecimiento, la articulación con la economía internacional, el marco institucional de los incentivos y la regulación (el «régimen de política»), y con los mecanismos para la apropiación de las rentas económicas y la acumulación del capital»<sup>6</sup>, por lo que, entonces: «El estilo de desarrollo significa un conjunto

3. D. RAY. *La economía del desarrollo*. Barcelona: A. Bosch, 2000.

4. K. SCHMIDT-HEBBEL; L. SERVÉN; A. SOLIMANO. «Ahorro, inversión y crecimiento en los países en desarrollo». En: A. Solimano (comp.). *Los caminos de la prosperidad. Ensayos del crecimiento y desarrollo*. México: FCE, 1998, p. 97-98.

5. O. ALTIMIR. «Desigualdad, pobreza y desarrollo en la América Latina». En: A. Solimano (comp.). *Desigualdad social. Valores, crecimiento y el Estado*. México: Trimestre Económico, FCE, 2000, p. 181.

6. O. ALTIMIR. «Desigualdad, pobreza y desarrollo...» [5], p. 182.

particular de relaciones entre los mecanismos del crecimiento y los que distribuyen los ingresos»<sup>7</sup>.

Partiendo de este razonamiento, se comprueba que en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial el estilo que prevaleció se caracterizó porque el crecimiento se basaba en la exportación de recursos naturales con ventajas absolutas, en una industrialización protegida dirigida al mercado interior, en la expansión y diversificación del consumo privado y en el incremento sostenido del gasto público. En este proceso tuvo una relevancia determinante el papel del Estado, sobre todo por la función (distributiva) que cumplió la referida expansión del gasto público, con el que se financió la inversión considerada estratégica, se subsidió la inversión privada, se protegió a los sectores sociales emergentes y se consolidó una burocracia que tuvo considerables vínculos con las capas medias.

Todo lo anterior significa que las políticas de acumulación, a partir de la década de 1940, se basaron fundamentalmente en la apropiación de parte de las rentas generadas por la explotación de los recursos naturales, siendo el Estado quien garantizaba las inversiones en las actividades consideradas estratégicas y también quien transfería recursos mediante el uso del crédito, los subsidios y las exenciones fiscales.

La acumulación de capital fue considerable en algunos países de América Latina, sobre todo en los más grandes, y comparable en ese período a la del Japón, Corea, Alemania o España. En términos generales, dicho estilo de desarrollo implicó una gran transformación del mercado laboral en un contexto de gran

movilidad social y de acelerada urbanización, que se expresó en la creación de nuevos empleos y en cambios de la estructura ocupacional. Supuso un incremento de la fuerza de trabajo urbana, la subutilización de la misma era una constante, con apreciables tasas de desempleo o de actividad en el sector informal. Por otro lado, la expansión de la educación fue también muy grande, lo que hizo posible que aumentara considerablemente la escolaridad de la mano de obra, aunque en muchos casos con una calidad muy limitada y una manifiesta desigual segmentación, además de falta de vinculación productiva en buena parte de la enseñanza superior. En todo caso, el sistema educativo sirvió como medio para la movilidad social y el fortalecimiento de las nuevas capas medias.

Esta situación no impidió que se ensanchara la brecha en el ingreso entre las economías de los países latinoamericanos y los más avanzados o centrales, ni tampoco permitió que mejorara la productividad, especialmente muy inferior a la de las naciones del sureste asiático, indicador que, ya en los años setenta, puso de manifiesto el agotamiento del modelo vigente. Sin embargo, la coyuntura económica mundial hizo posible retrasar durante un tiempo el estallido final de la crisis. Así, la gran liquidez internacional y la voluntad de la banca para prestar crearon la ilusión de que con tales recursos era factible disminuir la distancia entre la referida productividad y el gasto. La entrada de capital fue muy grande y en una buena parte de los casos se dirigió más al consumo que a la inversión productiva.

Mientras el grado endeudamiento externo aumentó considerable y progresivamente, se

---

7. O. ALTIMIR, «Desigualdad, pobreza y desarrollo...» [5], p. 205.

hicieron más negativos los coeficientes deuda/producto y deuda/exportaciones, la entrada de capital era cada vez más necesaria para pagar los intereses de los préstamos y los beneficios del capital extranjero. Los términos de dicho endeudamiento habían cambiado, la situación mundial era distinta y el crecimiento económico se resintió porque los ingresos que se obtenían debían dirigirse a cumplir con las obligaciones financieras contraídas en el exterior.

Con la crisis de la deuda externa la fragilidad fiscal se hizo más notable por las propias características estructurales de las recaudaciones que, además de inestables, solían obtener recursos inferiores a los demandados por los gastos públicos, que eran a su vez extremadamente rígidos. En muchos casos se intentó mejorar ese problema recurriendo a políticas monetarias como la devaluación de la divisa, que mejoraba la competitividad de los productos de exportación y, por tanto, aumentaba las citadas recaudaciones, aunque, en otros casos, se usó la sobrevaluación para intentar mantener la estabilidad de los precios. Así fue cómo se crearon situaciones dispares que, en algunas ocasiones y lugares, fueron más bien contraproducentes, pues obligaban a tributaciones adicionales en momentos recesivos o a un financiamiento inflacionario. En varios países el resultado de todo ello fue un estímulo para la fuga de capital.

Fue en 1982, con la imposibilidad del pago de la deuda externa de México, cuando la crisis estalló y marcó un punto de inflexión tal para las economías de los países de América Latina, que se ha considerado que su efecto es sólo equiparable en profundidad al de la depresión los años treinta. En todo caso, quedaron en evidencia las fragilidades

estructurales de las economías de la región, y no obstante pudiera considerarse que «sería interesante saber hasta cuándo podrían continuar creciendo con el estilo de desarrollo de la posguerra» de no haber mediado los factores que desencadenaron la crisis, lo cierto es que «no se puede conocer lo que no ocurrió efectivamente», y lo sucedido realmente demostró que dichas economías no tenían la capacidad para enfrentarse a unas nuevas circunstancias y desafíos. En efecto: «la vulnerabilidad externa, la fragilidad fiscal, la insuficiencia de ahorro nacional y el lento progreso técnico eran resultados estructuralmente interrelacionados de la continuación del estilo de desarrollo de la posguerra más allá de su etapa de maduración»<sup>8</sup>.

Si bien en los años anteriores en varios países de América Latina se habían llevado a cabo una serie de políticas de ajuste estructural con diferentes resultados macroeconómicos, ahora, como respuesta a la crisis de los años ochenta, de lo que se trataba era de intentar realizar unas reformas de ajuste externo que permitieran poner las bases para un crecimiento sostenido en el futuro. En términos generales se compartieron las metas de estabilidad macroeconómica y de competitividad internacional. Para ello era necesario cumplir con los siguientes objetivos: disciplina fiscal, mayor libertad comercial y mecanismos de mercado e inversión privada. Los pilares fundamentales de la estrategia reformista fueron: la apertura de dichas economías al comercio mundial, la privatización de empresas estatales, el aumento de las recaudaciones públicas con el incremento de los impuestos y la desregulación de los mercados. «Esto implicó un abandono radical del modelo de acumulación y crecimiento» existente en ese momento, puesto que

---

8. Las citas anteriores y esta última proceden de O. ALTIMIR. «Desigualdad, pobreza y desarrollo...» [5], p. 184-186.



el proceso de acumulación de capital correspondía ahora fundamentalmente a las empresas privadas, que debían ser capaces de responder a las señales del mercado y de exponerse a los precios internacionales. Por lo tanto: «la dinámica de crecimiento ha cambiado a favor de las exportaciones y de la inversión privada, y en contra del gasto público»<sup>9</sup>, pero reservándose al consumo privado el papel expansivo fundamental, ahora fortalecido por la disponibilidad de importaciones y de financiamiento.

De lo visto hasta ahora se deduce que, si bien se puede aceptar que no hay una relación unívoca entre el crecimiento económico y la desigualdad social, que el análisis exige más complejidad y la utilización de más variables, y «en principio», como plantea Óscar Altimir, «puede ser distinta (y evolucionar de manera diferente) con diversos estilos de desarrollo»<sup>10</sup>, el cambio de dicho estilo transformaría las bases de citada relación. Así se verifica, producto de diferentes estudios, que:

1. Durante la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento moderado o bajo fue acompañado de una desigualdad creciente, mientras que cuando el primero fue mayor frecuentemente mejoró la distribución del ingreso.
2. En los años sesenta, dicho crecimiento moderado fue acompañado también por una desigualdad creciente o constante que, además, prevaleció cuando aquél fue más rápido.
3. En los setenta, finalmente, y en la mayoría de los casos, el crecimiento

moderado o rápido, disminuyó la desigualdad, mientras el lento o bajo la aumentó; y en los ochenta la crisis perturbó por igual dicho crecimiento y la distribución del ingreso<sup>11</sup>.

Ante la situación que se vivió en la década de 1980, se adoptaron unas reformas que respondieron a un nuevo estilo de desarrollo, que «se caracteriza por una distribución del ingreso más desigual que la anterior, correspondiendo en cada país un grado de desigualdad mayor a un similar ingreso *per capita* real»<sup>12</sup>. El aumento de la desigualdad (en términos de ingreso y de riqueza) se comprueba en la caída de los salarios reales y en el incremento del desempleo y el subempleo, desplazándose la distribución de la renta a favor del cinco por ciento de población que mejor vive, produciéndose, por tanto, una mayor concentración de aquélla, lo que hace pensar que el sesgo regresivo hay que asociarlo con los cambios ejecutados y que son propios a este estilo de desarrollo que algunos califican de emergente o directamente de neoliberal.

#### La inseguridad económica

En América Latina, después de expectativas intensas y elevados costes, la aplicación de políticas que respondían al estilo de desarrollo neoliberal trajo como resultado la agudización de las desigualdades sociales preexistentes y el surgimiento de otras nuevas, lo que provocó una generalizada sensación de inseguridad económica.

9. Las dos citas son de O. ALTIMIR. «Desigualdad, pobreza y desarrollo...» [5], p. 186-187.

10. O. ALTIMIR. «Desigualdad, pobreza y desarrollo...» [5], p. 205.

11. Para más detalles sobre estos períodos y sus características, ver el trabajo de R. Thorp en este monográfico y su libro, R. THORP. *Progress, poverty and exclusion: an economic history of Latin America in the 20th century*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1998.

12. O. ALTIMIR. «Desigualdad, pobreza y desarrollo...» [5], p. 208.

A pesar de que durante los años noventa la renta por habitante creció en América Latina con respecto al decenio precedente, la región no ha logrado recuperar ni el ritmo ni los niveles de expansión anteriores a la crisis de endeudamiento de 1982 y su cohesión social se ha debilitado. Por eso el temor a una reducción considerable en los ingresos, sobre todo por la pérdida del empleo, se convirtió en un componente relevante de la inseguridad económica.

Dani Rodrik, en un artículo preparado para el Banco Mundial, pero publicado en la *Revista de la CEPAL*, se pregunta ¿por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina? Recurriendo a los datos de una encuesta realizada en un grupo de catorce países del área, comprobó (con las habituales diferencias entre ellos) que la mayoría de la población pensaba que sus padres habían vivido mejor, y que menos de la mitad consideraba que sus hijos tendrían una situación más favorable que la de sus progenitores. Pero, además, registró una fuerte demanda de seguridad social, sobre todo en lo que tiene que ver con el empleo, el desempleo y las pensiones, privilegiando la referida seguridad económica sobre la nacional<sup>13</sup>.

Los preguntados en la citada encuesta, como Dani Rodrik, pensaban que las causas fundamentales de la inseguridad económica son varias y que ésta es, en sí misma, multifacética, y destacaban, sobre todo, el llamado «trauma de los años ochenta», la gran volatilidad macroeconómica y de las instituciones sociales y políticas. A continuación se verán algunos elementos de cada una de ellas y, especialmente, de la primera mencionada.

Lo que Dani Rodrik denomina el «trauma de los años ochenta» es el resultado del proceso que, originado por la grave recesión que vivió América Latina cuando la crisis de la deuda, llevó a una serie de reformas que, a su vez, provocaron una mayor debilidad de las instituciones de seguridad social, expresada en el aumento de la endeblez de las redes de cobertura proporcionadas por el sector público, al mismo tiempo que el empleo se hizo menos estable, incrementando así la preocupación, sobre todo de las capas medias que se habían beneficiado con las políticas anteriores y que fueron conformando una determinada ideología de referencia social. Esto es lo novedoso, pues el temor que se expresa es a una movilidad descendente, dado que, como bien dice el citado Dani Rodrik: «los pobres de América Latina han sido siempre excluidos y vulnerables». Del mismo modo, cabe destacar que mientras para la agenda del Consenso de Washington fueron esenciales las políticas de privatización, desregulación y liberalización comercial y financiera, en cambio quedó en evidencia «la ausencia completa [...] de recetas dirigidas a combatir la inseguridad económica», cuando esas reformas a favor del mercado y de freno de la acción del gobierno «tenían el efecto predecible de incrementar el riesgo para los trabajadores y los hogares»<sup>14</sup>, no sólo porque la reducción del sector público frenaba toda expectativa de oportunidades de empleo, sino también porque, como se comprobó enseguida, aumentaron las probabilidades de perderlo.

Como recuerda este economista de la Universidad de Harvard, haciendo un paralelismo con la Gran Depresión que afectó a Estados Unidos durante los años treinta, donde se crearon

13. D. RODRIK. «¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?». *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile). 73 (2001), p. 7-31.

14. Las tres citas están tomadas de D. RODRIK. «¿Por qué hay tanta inseguridad...» [13], p. 10-12.

como respuesta programas gubernamentales que fortalecieron la protección social, en América Latina, por el contrario, frente a mayores riesgos en el mercado laboral la respuesta fue una mayor debilidad de la seguridad social por la propia reducción del peso del Estado en la economía. El estratégico papel de este último fue muy diferente en un caso y en el otro, reflejando así unas concepciones de estilo de desarrollo también muy diferentes.

Pese a la dificultad de contar con datos fiables para el conjunto de los países de América Latina, los existentes permiten afirmar, como dice Dani Rodrik, que «la menor protección del empleo se acompañó de niveles de desempleo crecientes durante los años noventa en la mayoría de los países de la región». Por otra parte, si se toman en cuenta indicadores de seguridad en el trabajo, como la afiliación sindical y su densidad (porcentaje que representa la mano de obra no agrícola) y el empleo «desprotegido» (en relación con la población activa), «la proporción de trabajadores con empleos “seguros” ha declinado»<sup>15</sup>.

Tanto la afiliación como la densidad sindical se han reducido apreciablemente (con alguna excepción muy concreta), con lo que ello significa para un tipo de organización que tradicionalmente ha tenido la función de negociar, entre otras cosas, una mayor seguridad laboral para sus asociados. Asimismo, ha aumentado el número de los trabajadores que están desprotegidos, es decir, la proporción de aquéllos que no tiene contrato escrito formal o prestaciones sociales, según cada país, respecto al total de la población activa. Cada vez más los nuevos empleos se crean principalmente en la economía informal. A su vez, creció también

de manera destacada la modalidad de la subcontratación, que suele trasladar el riesgo a las personas ocupadas por cuenta propia y al pequeño empresario, y en todos los ámbitos prima la flexibilidad e inestabilidad en el trabajo. No obstante, la menor protección no ha significado una compensación inequívoca con menores tasas de paro, sino que, por el contrario, éstas se han incrementado en bastantes países. Todo ello hace necesario otros tipos de estudio y valoración del mercado laboral, dado el cambio sustancial que se ha producido y que significa la referida disminución de la seguridad en el empleo.

La gran volatilidad macroeconómica es otra de las causas que confluyeron en la inseguridad económica. En los años noventa del pasado siglo, América Latina fue presa de una volatilidad impulsada en parte por los flujos de capital que erráticamente circulaban por los mercados financieros internacionales y que tuvieron buena recepción en los países de la región. De esta manera, la política macroeconómica quedó dependiendo de las fluctuaciones de las inversiones de corto plazo y la gestión de los citados flujos de capital hizo perder capacidad a instrumentos como la política fiscal y el tipo de cambio, hasta el extremo de que dicha política se alejó cada vez más de la economía real.

Además del temor a la reducción del ingreso por parte de quien está integrado en el mercado de trabajo, otro componente de la inseguridad económica es la volatilidad de las rentas de los hogares. América Latina es una región con un nivel muy elevado de volatilidad macroeconómica agregada, como se desprende del citado estudio de Dani Rodrik<sup>16</sup>,

15. Ambas citas son de D. RODRIK. «¿Por qué hay tanta inseguridad...» [13], p. 13-15.

16. D. RODRIK. «¿Por qué hay tanta inseguridad...» [13], p. 18.

y las causas de la misma deben buscarse tanto en las perturbaciones externas (por ejemplo, en la inestabilidad de la relación de intercambio y de los flujos de capital) como en las fallas de las políticas internas (verbigracia, el colapso de los regímenes de cambio fijo y las políticas monetarias erráticas).

En la década de 1990 parecería que el factor primordial de la referida volatilidad macroeconómica había sido, precisamente, la inestabilidad de los flujos financieros. Según afirma Dani Rodrik, una consecuencia de la movilidad del capital es que eleva la proporción del riesgo macroeconómico que se traslada a los factores de producción nacionales —como el trabajo— que no son móviles en el plano internacional<sup>17</sup>. Al ser dicho capital más sensible a los cambios de la productividad interna, su movilidad magnifica la amplitud de las fluctuaciones de los ingresos de la mano de obra y tiene como efecto su referida exposición a mayores riesgos, lo que incide en la inseguridad económica de los ciudadanos latinoamericanos.

Por último, la tercera causa de la inseguridad económica es el papel que han tenido las instituciones sociales y políticas (parlamentos, partidos, sindicatos) en América Latina, que no se han sensibilizado adecuadamente a la demanda de una mayor seguridad, a pesar de que los países de la región abandonaron los regímenes dictatoriales en los últimos veinte años, que eran un gran obstáculo para aumentar la apertura y la participación política, condición aparentemente necesaria para reducir la citada inseguridad económica. Por lo tanto, en consonancia con lo que señala Dani Rodrik, si dicha participación es entendida «como la

medida en que las no elites son capaces de acceder a las estructuras institucionales de expresión política»<sup>18</sup>, parecería cierto que cuando un sistema político está abierto a la «participación desde abajo» es más probable que mejore la calidad de la gestión macroeconómica.

Desde la perspectiva de la «institucionalización de la democracia», hay varios motivos para considerar la participación política como un fenómeno beneficioso. Porque el sistema democrático debe hacer posible la transferencia de los poderes gubernamentales de unos grupos a otros con proyectos diferentes, dicha participación permite mecanismos de consulta y negociación para ajustar las políticas correspondientes y los mecanismos institucionalizados de expresión hacen, supuestamente, innecesarias acciones que provoquen alteraciones coactivas en el funcionamiento institucional.

Las instituciones de participación en América Latina, sin embargo, tienen deficiencias que coadyuvan a agravar la inseguridad económica, muy especialmente, como también dice Dani Rodrik: «cuando grandes segmentos de la población carecen de un mecanismo eficaz de expresión en asuntos que los afectan [y naturalmente sienten] que controlan menos sus destinos»<sup>19</sup>. Las formas tradicionales de representación están en crisis y su debilidad afecta a la propia legitimidad del sistema, ocasionando apreciables grados de frustración. Ello se manifiesta en distintos ámbitos institucionales, que van desde los sindicatos, afectados por una pérdida de afiliación y participación social, hasta el propio sistema político, donde buena parte de los dirigentes (estén en el Gobierno o en la oposición) suelen ser percibidos como ineficaces, además de corruptos.

17. D. RODRIK. «¿Por qué hay tanta inseguridad...» [13], p. 21-23.

18. D. RODRIK. «¿Por qué hay tanta inseguridad...» [13], p. 28.

19. D. RODRIK. «¿Por qué hay tanta inseguridad...» [13], p. 29.

En definitiva, la inseguridad económica en América Latina está asociada a un conjunto complejo de factores que han agravado las grandes desigualdades, frente a las cuales no son en absoluto suficientes los programas de protección social, dado su carácter parcial y coyuntural, pues para lograr una mayor cohesión es necesario otra visión que, por lo menos, tome en consideración la experiencia de los países más avanzados, donde la expansión de las fuerzas del mercado fue acompañada por el fortalecimiento de instituciones de seguridad social, a lo que seguramente habría que añadir importantes acciones dirigidas a mejorar las relaciones laborales, la articulación del territorio y los mecanismos de expresión y representación política.

#### La equidad y la ciudadanía

Frente al panorama descrito en páginas precedentes, se considera en el presente trabajo que es preciso fortalecer estratégicamente la necesidad de una mayor equidad (lo que implica también una mayor seguridad económica) en los países de América Latina, que sea reconocida como parte de la realización de derechos económicos, sociales y culturales y que permita avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades, para lo cual se cree imprescindible que se establezcan nuevas formas de ciudadanía, por lo que se reivindica su inclusión en este análisis, que toma de esta manera clara distancia con los enfoques economicistas.

Pero, ¿qué se entiende por ciudadanía? Tomando como base un artículo de Martín Hopenhayn, debe reconocerse que el contenido conceptual del término no sólo ha variado y está en proceso de construcción, sino

que también está vinculado a diferentes pensamientos, como el liberal-democrático, el social-democrático y el republicano<sup>20</sup>. A continuación los revisaremos para dejar constancia de la necesidad de articular e integrar los distintos derechos que emanan de ellos.

En la concepción liberal-democrática la ciudadanía está vinculada a los derechos civiles y políticos (los llamados derechos de primera y segunda generación). Mientras que los primeros se refieren a la protección de la autonomía del individuo en el ejercicio de las libertades de opinión, expresión y asociación frente a los componentes coactivos del Estado, los segundos tienen que ver con el ejercicio del voto y con la representación o la participación directa en el sistema político.

En la concepción social-democrática, la ciudadanía contiene los derechos económicos, sociales y culturales (los de tercera generación) y se refieren, sobre todo, al ingreso y a los ámbitos del trabajo, la salud, la educación, la vivienda y la identidad cultural, incluyendo en todos los casos el carácter de dignidad, adecuación y de respeto.

En la concepción republicana, finalmente, la idea de ciudadanía está asociada a los sentimientos y mecanismos de pertenencia del individuo a una comunidad y a su derecho a la participación en la «cosa pública» y en la definición de proyectos de sociedad.

En la actualidad, y en un contexto más complejo y comprensivo, se insiste en la necesidad de volver a pensar el concepto de ciudadanía, sin que ello implique renunciar a los contenidos históricos alcanzados, a la vez que se constata que muchos de ellos todavía no son efectivos en amplios sectores de la población latinoamericana. ¿Cuáles se consideran

20. M. HOPENHAYN. «Viejas y nuevas formas de la ciudadanía». *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile), 73 (2000), p. 117-128.

que son los acontecimientos que confluyen en el nuevo escenario o formas de ciudadanía? El mencionado Martín Hopenhayn distingue los tres siguientes: la globalización, la posmodernidad y la revolución de la información<sup>21</sup>. A continuación se hará una descripción de cada uno de ellos y se explicarán cuáles son sus efectos sobre la citada ciudadanía.

El fenómeno de la globalización (que no se define y se da por supuesto) ha repercutido en la ciudadanía en diferentes niveles de la realidad. Por un lado, se percibe en la dimensión política y cultural, donde una serie de valores referentes a los derechos civiles, políticos y culturales se difunden cada vez más entre los habitantes de los diversos países, con la presencia de organizaciones que asumen el papel ecuménico de fiscalizar las violaciones de dichos derechos y, por otro lado, en la dimensión comercial y financiera, en la que se ha reducido las posibilidades de gestión nacional y soberana en tales ámbitos, aumentando la vulnerabilidad de las economías y, por lo tanto, el ejercicio ciudadano de sus citados derechos sociales y económicos, lo que también ha provocado el surgimiento de instituciones y movimientos que se articulan y actúan globalmente, como se ha podido comprobar en los últimos años.

La posmodernidad (que tampoco se define) hizo posible que la nueva ciudadanía se reformulase en buena parte como respuesta a las tendencias de la globalización, frente al debilitamiento de los Estados nacionales, por el «descentramiento» o descentralización y ante la mayor diferenciación social causada por el nuevo sistema productivo, por la autoafirmación contrastada de sujetos.

En cuanto al citado «descentramiento» o descentralización, se aprecia que las prácticas

ciudadanas se diseminan en una pluralidad de campos de acción, de territorios y de interlocutores, desplazando el sentido de pertenencia, donde el sujeto busca participar en segmentos de «empoderamiento» (*empowerment*) en una gran variedad de actividades de asociación o comunicación en la trama social, no confluendo necesariamente hacia lo público-estatal y mucho menos hacia la participación política.

Respecto a la diferenciación de los sujetos, se percibe que la ciudadanía afirma y promueve la diversidad, trascendiendo desde la autoafirmación del ámbito privado hacia lo colectivo, como competencia, reivindicación y lucha de la sociedad civil, prácticas que los individuos definen fuera de la limitada esfera laboral y territorial, como las diferencias de género, etnia, etc., proyectándose a lo público y, por lo tanto, rebasando su núcleo de pertenencia.

Por último, la revolución tecnológica de la información ha transformado las sociedades, haciendo primar cada vez más lo informático, el conocimiento, las comunicaciones y las lógicas de redes, afectando al concepto y al ejercicio de la ciudadanía. La mayor descentralización y la formación de dichas redes posibilita que las demandas dependan más de actos comunicativos (haciendo uso del espacio mediático) que del sistema político tradicional, por lo que el referido ejercicio de la ciudadanía tiende a cambiar desde su propia práctica cotidiana, cuestionando el papel de los partidos y de las instituciones nacionales, que no están en condiciones de satisfacer la mayor dispersión de los actos y la diferenciación de las mencionadas demandas.

No obstante A lo dicho con anterioridad, hay que afirmar categóricamente que todos

---

21. M. HOPENHAYN. «Viejas y nuevas formas...» [20], p. 118.

los fenómenos citados se dan de manera asimétrica y en permanente tensión, en tanto que el estilo de desarrollo predominante ha logrado exacerbar los procesos de desigualdad e inseguridad económica, con menor cohesión social y mayor exclusión. Pero, simultáneamente, la globalización ha hecho posible una difusión más amplia de la información, lo que ha traído consigo una conciencia superior de las diferencias de las identidades culturales y,

«De este modo, aumenta la visibilidad política de la afirmación cultural y de los derechos de la diferencia, mientras las exigencias de ejercer derechos sociales y económicos chocan con mercados laborales restringidos, con economías más competitivas y sociedades menos solidarias»<sup>22</sup>.

En esta reelaboración del concepto de ciudadanía, además, es necesario incluir otros aspectos de gran importancia, según se desprende de la propia realidad, y que se refieren a las relaciones entre la cultura y la política y entre lo local y lo global. ¿Por qué? Porque, por un lado, los conflictos y las demandas culturales se hacen más políticos en la medida en que esas tensiones fuerzan la intervención del poder y en tanto que para este último es más propicio responder a tales demandas que a grandes proyectos de cambio.

Por otro lado, la referida articulación entre lo local y lo global ha incorporado nuevas formas de ciudadanía cultural que, mediante redes, entrecruzan actores locales, que se van convirtiendo en globales con códigos y representaciones compartidas. En suma, lo que se constataría es que han cambiado las culturas políticas, lo que si bien, desde una cierta perspectiva, es el resultado de un acomodo «a la

lógica de los medios de comunicación masivos, a un escenario postideológico y al vaciamiento de las utopías», desde otra óptica, es también un nuevo espacio que hace posible construir un «programa de acción transnacional alternativo para resistir los sesgos más excluyentes y depredadores de la globalización económica», con la posibilidad de producir una «globalización desde abajo», creando y fortaleciendo una «sociedad civil global», como señala Martín Hopenhayn citando a otros autores<sup>23</sup>. Pero, a su vez, este hecho significa, al mismo tiempo y contrariamente a lo que se ha afirmado, el origen de un nuevo escenario ideológico y de otras utopías en el ámbito de las culturas políticas de los sujetos de la nueva ciudadanía.

Ahora bien, los cambios en el ejercicio de la ciudadanía significan igualmente prácticas de consumo simbólico de la información, el conocimiento y la comunicación (por ejemplo, la publicidad), cuya expansión asimétrica repercute precisamente en ese ejercicio. En el caso de los países de América Latina, los distintos niveles de acceso a los bienes se manifiestan de manera desigual: mientras el de los referidos simbólicos es impulsado desde distintos terrenos, que van desde la industria cultural a los nuevos movimientos sociales, el de los económicos y sociales se ve obstaculizado por las disparidades en el empleo y/o en los ingresos.

Por otro lado, si bien se expande la cobertura en el consumo de medios de comunicación, como en la matrícula educativa (acompañada de cierta reducción de la deserción escolar), no está claro que ello signifique, en términos cualitativos, un mejor acceso al conocimiento y que éste sea el más oportuno

22. M. HOPENHAYN. «Viejas y nuevas formas...» [20], p. 120.

23. M. HOPENHAYN. «Viejas y nuevas formas...» [20], p. 121. Las dos citas anteriores proceden también de este mismo autor.

o necesario, sino que más bien pueden generarse unas expectativas resultado del referido consumo publicitario que no estén en relación directa con la capacidad adquisitiva del ciudadano, provocando esa brecha unas tensiones que pueden derivar en conflicto social.

Lo perceptible es que, en la actualidad, el estilo de desarrollo que se viene aplicando en los países de América Latina tiende a fortalecer las desigualdades (en este caso, tanto en el acceso a los bienes simbólicos, como a los materiales), lo que seguramente repercutirá negativamente en la sostenibilidad del crecimiento a largo plazo y en su grado de equidad. Para que ese crecimiento sea equitativo sería necesario, entre otras cosas, que los excedentes económicos se orientasen hacia la inversión productiva, incrementando la productividad, pero también, y a la vez, que aquella se canalizase hacia la educación y la capacitación, y que ambas tuviesen una calidad que hiciese posible incorporar conocimientos a dicho proceso productivo y que los resultados de éste revirtiesen en beneficio de sus actores directos. Así se lograría hacer converger el crecimiento y la equidad social y se consolidaría la nueva ciudadanía que se reivindica.

### Reflexiones finales

Como resultado del razonamiento seguido en este ensayo, se considera que queda suficientemente demostrado cuáles son algunas de las causas del fracaso de las políticas seguidas durante los últimos años en los países de América Latina y que se está ante un final de ciclo que deja un saldo marcado por la desaceleración y la mayor volatilidad del crecimiento económico, por unas tasas de pobreza que afectan a un número mayor de personas

que antes, por el reforzamiento persistente de la desigualdad en la distribución del ingreso, y por el crecimiento del desempleo y el empeoramiento de la calidad del empleo. Además, aunque se pueda reconocer que las reformas impulsadas alcanzaron determinados objetivos macroeconómicos, también es cierto que han significado el pago de unos altos costes regresivos que no compensan en absoluto esos logros.

Posiblemente una de las constataciones más sugerentes y esperanzadoras es que el debate se ha abierto y, como escribió José Antonio Ocampo en su condición de Secretario Ejecutivo de la CEPAL:

«Los dogmatismos de hace una década han venido cediendo. En ramas de conocimiento tan imprecisas como la economía, la pluralidad en el debate es esencial para evaluar las fortalezas y debilidades de distintas alternativas. La idea, impulsada hace una década por el Consenso de Washington, de que “ya sabemos lo que hay que hacer” resultó un espejismo»<sup>24</sup>.

No obstante, de esta experiencia se infieren algunas lecciones que, aunque conocidas en algunos casos, seguramente es útil recoger para el futuro. Una de ellas es que no se puede depender sólo del crecimiento para enfrentar los problemas de la inseguridad económica y de la falta de equidad, sino que es necesario recurrir a políticas activas, dirigidas desde la administración pública, que contemplen acciones para disminuir las desigualdades económicas y sociales existentes, fundamentalmente mejorando la distribución del ingreso.

Por otra parte, se piensa que un crecimiento económico que no afecte a la distribución de la renta no influye de manera

24. J. A. OCAMPO. «La economía latinoamericana en el 2002: ¿cambio de rumbo?». *Notas de la CEPAL* (Santiago de Chile). 26 (2003), p. 2.



determinante en la reducción de los niveles de pobreza. Pero, a su vez, en algún estudio reciente se llega a comprobar que, en casos de muy bajos ingresos, la propia redistribución de éstos llega a ser más eficaz que dicho crecimiento y que unos determinados montos de ingresos contribuirían a que éste fuese mayor, en tanto que liberarían el potencial de inversión humana y material de ciertos sectores de la población<sup>25</sup>.

La reducción de la pobreza es un objetivo prioritario que promueve el sistema de Naciones Unidas (ONU) y que es asumido de igual manera desde diferentes marcos institucionales de los distintos países latinoamericanos y de toda la región, pues el problema afecta en ella a principios de este siglo al 35% de los hogares y al 44% de la población, y de manera extrema a un 14% de los primeros y a casi al 19% de la segunda. La meta actual es reducir dicha pobreza extrema a la mitad para el año 2015, lo que requeriría, en el caso de las naciones con niveles más altos, que sus tasas de crecimiento tendrían que rondar el 6% anual desde ahora hasta esa fecha, reto que, vista la reciente evolución de la economía, será muy difícil de alcanzar, y más aún cuando la mencionada tasa sería condición necesaria, pero no suficiente para conseguir tales fines.

Otra de las dificultades para lograr una mayor equidad, como resultado de la distribución de los beneficios del crecimiento, es conseguir aumentar la creación de puestos de trabajo con ciertos niveles de calidad. Pero no sólo hay una escasa generación de empleo, sino que, además, la oferta es insuficiente para satisfacer la demanda, y en algunos países de América Latina, incluso, de aquellas personas con determinado grado de cualificación,

produciéndose así una subutilización de los recursos humanos, con los correspondientes efectos negativos, tanto en el plano social (la inversión) como en el individual (las expectativas).

Al problema anterior habría que añadir la todavía muy importante inequidad educativa, pues a pesar de que ha habido algunas mejoras, las tasas de deserción escolar siguen siendo elevadas y sin que ello esté motivado por una dinámica generación de empleo alternativo y de calidad, ya que generalmente los jóvenes se integran en el mercado laboral en actividades que exigen poca formación o en el sector informal, donde se abaratan los costes.

Frente a este conjunto de situaciones que aquí se cuestionan y ante los interrogantes que plantean los medios para superarlos, surgen proyectos que parten de la necesidad inicial de «reformar las reformas» y que identifican otros objetivos, a partir de los cuales se pretende construir respuestas alternativas. Es el caso (y es sólo un ejemplo) de la Declaración del Milenio, emanada de las Naciones Unidas (ONU) en septiembre del año 2000, que establece entre sus metas fundamentales el desarrollo y la erradicación de la pobreza, la protección del entorno común y de las personas vulnerables, la consecución de la paz y del desarme, de la seguridad y de los derechos humanos, de la democracia y el buen gobierno.

En la misma dirección que apunta la Declaración del Milenio se encuentran también aquellos enfoques que propugnan otro orden económico internacional que garantice mayores defensas contra las turbulencias financieras, más apertura comercial efectiva de las economías de los países más avanzados o

25. Ver CEPAL; PNUD; IPEA. *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, 2003.

centrales, mayor y mejor transferencia (y transmisión) tecnológica y acuerdos mundiales más justos sobre la migración. Demandan también estrategias nacionales orientadas al diseño de proyectos macroeconómicas que sean capaces de reducir la vulnerabilidad ante los citados ciclos financieros externos, y políticas de desarrollo productivo que mejoren la competitividad internacional sin acciones espurias y de desarrollo social que hagan posible que los beneficios del crecimiento lleguen al conjunto de la población y no sean concentradores y excluyentes —como hasta ahora—. Todo ello, además, en el contexto de procesos de integración regional que mejoren la capacidad de negociación y concertación en áreas como la latinoamericana y en el ámbito multilateral internacional.

Como parte de la citada estrategia transformadora se incide en lo imprescindible que es el papel de la ciudadanía, de más ciudadanía, donde el individuo sea el portador de derechos inalienables civiles y políticos, pero

también, y en el mismo plano, de derechos económicos, sociales y culturales, para avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades. Asimismo, es observable como desde los nuevos movimientos sociales han surgido actores que, como dice Martín Hopenhayn: «no portan las clásicas demandas de aumentos salariales o prestaciones sociales, sino que plantean sus inquietudes en campos más simbólicos que materiales»<sup>26</sup>.

Por todo ello, es inexcusable promover una mayor participación, impulsando mecanismos que sean capaces de canalizar los intereses que permitan acceder a las personas al bienestar y, a la vez, asegurar sus diferencias.

Finalmente, cabe señalar que en este momento existen suficientes elementos para pensar que actualmente se está ya en América Latina en el inicio de un nuevo ciclo que se orienta por componentes de otro estilo de desarrollo, pero que todavía necesita del impulso político para avanzar y conseguir grados importantes de legitimidad.

---

26. M. HOPENHAYN. «Viejas y nuevas formas...» [20], p. 120.

### «América Latina. Crecimiento económico sostenido y equidad en perspectiva histórica.

#### El suplicio de Tántalo»

Antonio Santamaría García

Concebido como introducción del resto de los trabajos del monográfico de *Debate y Perspectivas*, este artículo sostiene que muchos de los problemas actuales de las economías y sociedades de los países de América Latina tienen un componente histórico. No obstante el tema ha sido analizado desde tal punto de vista, no se ha producido una integración con otros tipos de análisis, tarea en la que convendría insistir en el futuro, pues de una modesta contribución al mismo como la presente se obtienen conclusiones muy interesantes. La principal es que si bien la historia quizás no enseña cómo deben afrontarse las dificultades por las que atraviesa la región, sí indica al menos qué sería conveniente evitar o no repetir. En un primer apartado el artículo plantea brevemente los referidos problemas, posteriormente ofrece un estado de la cuestión y un balance acerca de cómo ha evolucionado su estudio y, para acabar, contrapone las dos visiones, positiva y negativa, de los ajustes económicos recientes y de sus resultados, e insiste en sus coincidencias en torno a la necesidad de una reforma fiscal.

### «Historia, atraso y crecimiento económico en América Latina»

Carlos Daniel Malamud Rikles

Este trabajo reflexiona acerca de algunas de las explicaciones usuales sobre las raíces del atraso latinoamericano y la casi permanente sensación de crisis que vive la región, que por lo general han discurrido por la periferia del problema, alrededor de sus síntomas. En ese sentido, cuestiona la debilidad de varios conceptos y categorías aplicados al caso y su escasa o discutible capacidad de análisis, como Estado colonial, Estado-nación, herencia colonial (contraponiendo la española y portuguesa a la anglosajona y francesa), así como las comparaciones, poco usuales y/o con países con procesos históricos muy diferentes, o el desconocimiento de lo político en los estudios económicos. Examina también el latifundio y su opuesto, la reforma agraria, el papel del Estado intervencionista, que no obstante su divulgada omnipresencia fue

incapaz de imponer las necesarias reformas fiscales y de ordenar los mercados, o los inconvenientes de que se acusa a las inversiones extranjeras, a la especialización productiva o al tendido de ferrocarriles, sin tener en cuenta su participación en la construcción de los países y de las economías, en la formación e integración de los mercados y en la mejora del nivel de vida de la población, que no obstante si fue evidente para los muchos inmigrantes europeos que se asentaron en ellos. Finalmente, el artículo defiende una reorientación de las investigaciones que tenga en consideración los problemas y las potencialidades de cada sociedad para responder a los interrogantes que plantea su historia y, sobre todo, enfocada a encontrar los mecanismos que permitan reforzar la cultura cívica y el compromiso de todos para superar el círculo vicioso del atraso y alcanzar el círculo virtuoso del crecimiento.

#### «Crecimiento económico y atraso: México y España»

*John H. Coatsworth y Gabriel Tortella Casares*

Sin excluir la importancia de elementos como la dotación de factores o el cambio tecnológico, este trabajo sostiene que las instituciones, políticas y acontecimientos jugaron un papel fundamental en el desempeño económico de España y México en el largo plazo. Las historias de los dos países muestran notables paralelismos en el siglo XIX y la primera mitad del XX. Ambos partieron de una situación de estancamiento inicial y alternaron fases de conflictos y crisis con períodos de estabilidad y expansión, aunque en el caso español estos últimos rasgos acabaron consolidándose tras la transición democrática y la integración en la Unión Europea, y en el mexicano no se han obtenido resultados similares de su adhesión al Área del Libre Comercio Norteamericana y de las recientes transformaciones de su sistema político. Para mantener tales tesis se analizan cuatro aspectos clave del «legado institucional común» y su evolución en el tiempo: el sistema legal, los riesgos inherentes a las continuas suspensiones de pagos, devaluaciones y confiscaciones causadas por las numerosas guerras, el lento ritmo de formación de recursos humanos por el analfabetismo y las carencias de la educación básica, y el vaivén de estrategias económicas que implicó grados variables de apertura al comercio y capital exterior.

#### «Deuda y desarrollo en el siglo XIX latinoamericano: estrategias económicas y préstamos externos en México, 1888-1910»

*Carlos Marichal Salinas*

Una de las cuestiones más polémicas acerca de los problemas de la deuda externa contemporánea en América Latina es si los créditos que la provocaron se utilizaron con fines productivos. El tema es complejo, pues los préstamos implicaron a un gran número de instituciones y empresas, públicas y privadas, particulares, subcontratistas, intermediarios y especuladores, no siempre hay información suficiente sobre los mismos y, además, las justificaciones que se dieron para adquirirlos no se correspondieron necesariamente con sus verdaderos fines. Este trabajo usa fuentes oficiales y otros documentos para analizar las estrategias crediticias de los gobiernos de México durante la última etapa del porfiriato (1888-1910), con la intención de evaluar su contribución al crecimiento del país y, particularmente, a la construcción de infraestructuras, sobre

todo de transporte. Frente a lo que ha señalado tradicionalmente la historiografía, muestra que el Estado jugó un importante papel en ese proceso mediante la promoción de una parte considerable del capital demandado por el tendido de líneas férreas, a través de subsidios y de la emisión de bonos internos y externos, estudia cómo se combinaron los distintos mecanismos fiscales y financieros disponibles y prueba que las políticas de desarrollo no se improvisaron en la década de 1880 para aprovechar el fuerte flujo internacional de inversiones del período, sino que habían sido prioritarias desde mediados de siglo, aunque hasta los años ochenta faltaron los recursos necesarios para hacerlas efectivas. Finalmente, el artículo argumenta que si bien el tren tuvo un efecto positivo en el crecimiento mexicano desde una perspectiva macroeconómica, microeconómicamente hablando hay serias dudas de que en los dos grandes proyectos estatales de la época, el Ferrocarril de Tehuantepec y la *mexicanización* de la red vial, los beneficios superasen a los costes.

#### «Bienestar y equidad en América Latina en el siglo XX»

Rosemary Thorp

Este artículo es una síntesis de las principales conclusiones obtenidas de una amplia y reciente investigación de varios autores sobre los problemas de crecimiento, equidad y bienestar en América Latina en el siglo XX. El estudio se ha concretado en los libros Rosemary Thorp: *Progress, poverty and exclusion: an economic history of Latin America in the 20th*, y Enrique Cárdenas, José A. Ocampo y Rosemary Thorp (eds.): *An economic history of twentieth century Latin America*, e insiste deliberadamente en la importancia del referido problema de la equidad en la construcción institucional y en la definición de políticas destinadas a distribuir mejor la riqueza y el ingreso en los países de la región. La historia muestra que ningún modelo económico ha logrado resolver las fuertes desigualdades, lo que permite afirmar que éstas tienen un carácter funcional en ellos, pues, además, cada cambio ha tendido a incrementarlas.

#### «Crisis, cambio estructural y de políticas económicas en América Latina: una revisión de las crisis del siglo veinte en Argentina, Brasil y México»

Daniel Díaz Fuentes

De acuerdo con diversos estudios económicos, políticos e históricos, América Latina parece condenada, por fatalidad o destino, a vivir en crisis. Además, las recesiones actuales suelen ser menos profundas que otras anteriores, pero también más recurrentes y más volátiles en su recuperación, y han tendido a afectar en mayor medida a los países menos desarrollados. Tras aclarar el concepto de crisis, este trabajo revisa las dos principales ocurridas en el siglo XX: la depresión de los años treinta y la de los ochenta, especialmente en las tres principales economías de la región, y analiza comparativamente su alcance, sus efectos más importantes y las políticas de reforma estructural que, en ambos casos, tuvieron como fin alcanzar un crecimiento sostenible y equilibrado. El estudio muestra, asimismo, que aunque muchas interpretaciones recientes explican las limitaciones de dicho crecimiento por la escasa acumulación de capital físico y humano más que por las medidas proteccionistas o liberales, de poco habría

servido o servirá un esfuerzo en ese sentido sin la presencia de instituciones que permitan su financiación y promuevan la igualdad de oportunidades. Se señala, finalmente, que para lograrlo es preciso una reforma fiscal y tributaria y una mejor asignación del gasto social, que ningún Estado ha afrontado históricamente, y que si bien el actual proceso de desregulación económica las dificulta, la progresiva democratización de los países y la legitimidad, libertad y capacidad de cambio que otorga a los gobiernos podría facilitarlas.

#### «Crecimiento, inseguridad económica y nueva ciudadanía con equidad en América Latina»

*José Déniz Espinos*

Los indicadores económicos y sociales de los países de América Latina presentan un balance muy desfavorable en las últimas décadas y las perspectivas no apuntan un cambio de tendencia nítido. El crecimiento ha sido insuficiente, las políticas aplicadas no han tenido la voluntad de mejorar la distribución del ingreso y ha aumentado la pobreza y el desempleo. Tales datos permiten cuestionar las tesis que juzgan positivamente el efecto de las medidas neoliberales implementadas en la región —sin desconocer que algunas han sido sensatas—, o que sostienen que sus errores se explican fundamentalmente por razones internas. Para demostrar dicha afirmación, este trabajo analiza históricamente la incidencia de los distintos estilos de desarrollo en las relaciones entre crecimiento y desigualdad, y algunas de las causas que, como consecuencia, provocaron un incremento de lo que se ha llamado la inseguridad económica, provocada por la crisis institucional que ha conllevado el reciente achicamiento del Estado y el consiguiente aumento de la desprotección social en un período marcado por el fuerte desempleo y el descenso de los ingresos salariales. El estudio, finalmente, propone posibles respuestas para superar los problemas planteados y se aleja del economicismo, insistiendo en la necesidad de establecer nuevas formas de ciudadanía, las cuales explora a través de sus diferentes concepciones y de los escenarios presentes y futuros a que deben enfrentarse.

#### «Política y desempeño económicos comparados en modelos de mercado, socialista y mixto: Chile, Cuba y Costa Rica en la segunda mitad del siglo XX»

*Carmelo Mesa-Lago*

Uno de los déficits más importantes de la teoría del desarrollo es que carece de una metodología sólida para comparar las políticas y desempeño de modelos específicos dentro de un período histórico. Este trabajo pretende contribuir a superar tal carencia proponiendo un método de análisis que permite cotejar la evolución económica en la segunda mitad del siglo XX de Chile, Cuba y Costa Rica, tres países relativamente semejantes en cuanto a su dotación de factores, pero con experiencias muy diferentes en lo que respecta a los objetivos y estrategias de asignación de recursos y que podrían resumirse como orientados hacia el mercado en el caso del primero, centralmente planificados en el del segundo y mixtos en el del tercero. El estudio analiza el comportamiento de un amplio grupo de indicadores sociales y económicos homogéneos, extraídos de los cálculos que realizan diversos organismos internacionales para

medir la eficacia de las referidas políticas en términos de crecimiento y distribución de la renta y de bienestar de la población. En síntesis, el ejercicio permite concluir que tanto la nación andina como la centroamericana han conseguido resultados bastante exitosos y, por lo general, una mejora de sus posiciones relativas —respecto a otros Estados en América Latina y en el mundo— en todos los aspectos examinados, mientras que la isla caribeña muestra, desde la desaparición de la URSS, un deterioro de todos aquéllos que priorizó la Revolución.

### «Latin America. Sustained economic growth and equity in historical perspective. The torments of Tántalus»

Antonio Santamaría García

Conceived as an introduction to the rest of the essays in this collection of *Debate y Perspectivas*, this article maintains that many of the current problems of Latin American economies and societies have a historical component. Although this theme has been analyzed from such a perspective, the result has not been integrated with other kinds of analysis. This would be recommendable for the future, as this modest contribution indicates that very interesting conclusions may be obtained. The principal of these is that even if history does not show us how to address the difficulties that beset the region, it does at least indicate those that we could evade or avoid repeating. The article in its first section identifies the problems at stake; it then addresses the state of the question and the evolution of its study; finally, it compares the positive and negative interpretations of recent economic adjustments and their results, and emphasizes that they agree on the necessity of fiscal reform.

### «History, underdevelopment and economic growth un Latin America»

Carlos Daniel Malamud Rikles

This essay reflects on some of the usual explanations of the roots of Latin American underdevelopment and the almost permanent perception of crisis in the region, which generally have remained on the periphery of the problem, focused on its symptoms. It points to the weakness of various concepts and categories applied to the case and their meager analytical capacity, such as colonial state, nation-state, and colonial inheritance (contrasting the Spanish and Portuguese with the Anglo-Saxon and French), as well as the comparisons, infrequent and/or between countries with very different historical processes, and the lack of familiarity with politics in economic studies. It also examines the latifundio and its opposite, agrarian reform; the role of an interventionist state, which in spite of its self-proclaimed omnipresence was incapable of imposing the necessary fiscal reforms and



order on the market; the obstacles that foreign investment is accused of placing in the way of productive specialization and the establishment of railroads, without taking into account its role in the construction of countries and economies, in the formation and integration of markets and in the improvement of the standard of living, all of which were nevertheless clear to the many European immigrants who settled there. Finally, the article supports a reorientation of research towards taking into consideration the problems and potential of each society to respond to the questions posed by its history, and above all, centered on finding the mechanisms that will allow a strengthening of civic culture and a commitment by all to breaking the vicious circle of underdevelopment and moving towards a virtuous circle of growth.

#### «Economic growth and underdevelopment: Mexico and Spain»

*John H. Coatsworth y Gabriel Tortella Casares*

Without excluding the importance of elements such as natural resources and technological change, this essay argues that institutions, policies, and events played a fundamental role in the long-range economic development of Spain and Mexico. The histories of these two countries display notable parallels in the nineteenth and the early twentieth centuries. Both began from a position of initial stagnation and then passed through alternate phases of conflict and crisis and stability and expansion, although in the Spanish case the latter were consolidated through the transition to democracy and integration into the European Union, while Mexico has not achieved similar results through its participation in NAFTA and recent transformations in its political system. To support this argument, we analyze four key aspects of the «common institutional legacy» and its evolution over time: the legal system, the inherent risks of continuous suspension of payments and the devaluations and confiscations due to numerous wars, the slow development of human resources because of illiteracy and the lack of basic education, and the fluctuation in economic strategies that resulted in different degrees of openness to foreign trade and capital.

#### «Debt and development in nineteenth century Latin America: economic strategies and foreign loans in Mexico, 1888-1910»

*Carlos Marichal Salinas*

One of the most polemical questions regarding the problems of foreign debt in Latin America is whether the funds are used productively. This is a complex theme, since loans involve a large number of public and private institutions and businesses, individuals, subcontractors, intermediaries and speculators. There is not always sufficient information about these, and the justifications for including them do not always correspond to their true goals. This essay uses official sources and other documents to analyze the credit strategies of the governments of Mexico during the last stage of the Porfiriato (1888-1910), to evaluate their contribution to the country's growth and infrastructure, particularly in regard to transportation. In contrast to the usual historiographical arguments, it shows that the state played an important role in this

process with the provision of a considerable proportion of the capital needed for the establishment of railway lines, through subsidies and internal and external bonds. It also studies how different fiscal mechanisms and available financiers were brought together, and demonstrates that policies of development were not improvised in the 1880s to take advantage of the strong influx of international investment in that decade, but that they had been prioritized since the middle of the century, although they had not had sufficient resources to be effective until the 1880s. Finally, the essay argues that even if trains had a positive effect on Mexican growth from a macroeconomic perspective, in terms of microeconomics it is doubtful that the benefits outweighed the costs of the two great state projects of the period, the Tehuantepec railroad and the *Mexicanization* of the railway network.

«Well-being and equity in Latin America over the twentieth century»

Rosemary Thorp

This article is a synthesis of the principal conclusions drawn from the recent and wide-ranging research of several authors on the problems of growth, equity and social welfare in twentieth-century Latin America. This research is the subject of the following books: Rosemary Thorp, *Progress, poverty and exclusion: an economic history of Latin America in the twentieth century*, and Enrique Cárdenas, José A. Ocampo and Rosemary Thorp (eds.): *An economic history of twentieth-century Latin America*, and it emphasizes the importance of the problem of equity in the development of institutions and in the definition of policies designed for better distribution of wealth and income in the countries of the region. History shows that no one economic model has found a way to resolve these profound inequalities, which allows us to state that these inequalities are a functional part of the models, given that each change has tended to increase them.

«Crisis, structural and economic policy change in Latin America: a revision of the twentieth century crises of Argentina, Brazil and Mexico»

Daniel Díaz Fuentes

According to various economic, political, and historical studies, Latin America seems condemned by fate or destiny to live in crisis. In addition, current recessions tend to be shallower than previous ones, but also more frequent and more volatile, and they have had a greater impact on less developed countries. This essay begins by clarifying the concept of crisis, and goes on to examine the two principal crises of the twentieth century, the depressions of the 1930s and the 1980s, especially in the three main economic sectors of the region. It sets out a comparative analysis of their extent, most important effects, and the policies of structural reform that in both cases had the goal of achieving sustainable and balanced growth. This study also shows that although many recent interpretations explain the limitations on this growth as due to the scarce accumulation of physical and human capital more than to protectionist or liberal measures, this effort has not and will not mean

much without the presence of institutions to finance growth and promote equal opportunity. This essay indicates that to achieve this, fiscal and taxation reforms will be necessary along with a better appropriation of social spending, which no state historically has attempted, and if this is impeded by the current process of economic deregulation, it could be facilitated by the progressive democratization of countries and the legitimacy, freedom, and capacity for change that this will provide their governments.

**«Growth, economic insecurity and new equitable citizenship in Latin America»**

*José Déniz Espinos*

The social and economic indicators of Latin American countries have shown a very unfavorable balance in recent decades, and the forecast does not point to any substantial change. Growth has been inadequate, the policies in place have not had the intention of improving income distribution, and poverty and unemployment have grown. These facts lead us to question the arguments that judge the effect of neoliberal measures implemented in the region in a positive light —without failing to recognize that some of these have been sensible— or those that sustain that their errors are explained fundamentally by internal reasons. To demonstrate this, this essay analyzes historically the incidence of different styles of development in the relationship between growth and inequality, and some of the factors that have caused an increase in what has been called economic insecurity, provoked by the institutional crisis following the recent shrinking of the state and the parallel diminishment of social safety nets in a period marked by high unemployment and the decline of salaries. Finally, this study proposes possible answers to overcome the above problems and distances itself from an exclusively economic viewpoint, arguing instead for the need to establish new forms of citizenship; it explores the different concepts of these forms and the present and future situations they will have to confront.

**«Economic policies and performance compared in market, socialist and mixed models: Chile, Cuba, and Costa Rica in the second half of the twentieth century»**

*Carmelo Mesa-Lago*

One of the most significant weaknesses of development theory is that it lacks a solid methodology to compare specific policies and development models within a historical period. This essay is intended as a contribution towards filling this gap, proposing a method of analysis that allows us to compare the economic development of Chile, Cuba, and Costa Rica in the second half of the twentieth century. These three countries are relatively similar in their natural resources, but they have very different experiences in regard to the objectives and strategies of resource allocation, which may be summarized as having a market orientation in the first case, being centrally planned in the second case and mixed in the third. This study analyzes the behavior of a wide range of similar social and economic indicators, drawn from calculations made by various international organizations, to measure the effectiveness of these policies in terms of growth, profit distribution and social welfare.

Overall, this exercise allows us to conclude that the Andean as well as the Central American nation have achieved successful results and on the whole an improvement in their standing relative to other Latin American nations and the world by all the measures examined, while the Caribbean island shows, since the disappearance of the USSR, a deterioration in all the aspects prioritized by the Revolution.