

**Palabras de Antonio Prado,
Secretario Ejecutivo Adjunto de la
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),
en ocasión de la charla *China's Rise and Leaving the Middle-Income Trap in
Latin America and the Caribbean Countries*,
dictada por Justin Lin, Senior Vice-President y Economista Jefe del Banco
Mundial**

Santiago, 14 de mayo de 2012

Quiero darle la más cordial bienvenida al Señor Justin Yifu Lin a la casa de las Naciones Unidas en América Latina y el Caribe, en ocasión de su charla titulada ***China's Rise and Leaving the Middle-Income Trap in Latin America and the Caribbean Countries***.

Aprovecho de saludar especialmente a los miembros del cuerpo diplomático presentes, así como a todos los economistas que hoy nos acompañan, a los Directores de División de la CEPAL, a los colegas de la CEPAL, a los estudiantes universitarios.

Nos llena de regocijo contar con la participación de Justin Lin en esta institución, que por 60 años ha trabajado a favor del desarrollo latinoamericano y ha servido para sustentar conceptual y analíticamente los marcos referenciales del estructuralismo y neoestructuralismo latinoamericano.

Nos interesa sobremanera su interpretación sobre el ascenso económico de China en el escenario mundial y el planteamiento que ha preparado para explicar las causas de la trampa de ingreso medio en la que se encuentran la mayoría de los países de la región desde lo que denomina "nueva economía estructuralista", que se erige como una propuesta referencial para repensar las políticas de desarrollo.

Desde su puesto de Economista Jefe y Vice-Presidente del Banco Mundial, cargos que ocupa desde el año 2008, Justin Lin ejerce una posición de liderazgo intelectual y juega un rol clave en la conformación de la agenda de investigación económica de la institución.

El Sr. Lin también es Vicepresidente de la Federación Toda-China de Industria y Comercio y Vicepresidente del Comité de Asuntos Económicos de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino. Profesor de la Universidad de Pekín desde 1993, ha obtenido dos veces el premio Sun Yefang, el más alto honor en economía otorgado por China.

Reconocido por su labor acerca de la descentralización fiscal, la reforma de empresas, la modernización urbana y rural y la innovación y reforma agrícolas, el Sr. Lin ha enseñado en varias universidades, entre ellas: Universidad de Pekín, Universidad de Ciencia y Tecnología de

Hong Kong, Universidad Duke, Universidad Nacional de Australia y Universidad de California, de Los Ángeles. Obtuvo el título de Ph.D. en economía en la Universidad de Chicago, el de MA en economía política en la Universidad de Pekín y el de MBA en la Universidad Nacional de Chengchi.

El Sr. Lin se ha desempeñado en varios comités nacionales e internacionales, incluidos el Grupo de trabajo sobre el hambre del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, el Grupo de Personalidades del Banco Asiático de Desarrollo, el Grupo de Trabajo sobre el futuro de la OCDE, el Comité para la Reinversión de Bretton Woods y el Consejo Asesor del Primer Economista del Banco Mundial, un grupo externo de expertos eminentes.

Desde la CEPAL apoyamos con entusiasmo su propuesta de traer la economía estructuralista al debate de políticas públicas y políticas de desarrollo; por destacar la importancia del escalamiento industrial y la diversificación productiva en la estrategia de crecimiento económico y desarrollo de América Latina y el Caribe. Estas son, por cierto, nociones flagrantemente ausentes dentro de las discusiones de los paradigmas dominantes sobre desarrollo, que enfatizan ante todo, la eficiencia estática en la asignación de recursos.

También concordamos en la importancia que concede al Estado en promover ese escalamiento industrial, reconociendo la existencia de fallas de mercado, externalidades y fallas de coordinación. Y por último, en cuanto al rescate de nociones eminentemente *cepalinas* (como el cambio estructural y el progreso técnico) como determinantes últimos de las diferencias de productividad entre países y entre sectores.

Desde la tradición intelectual que caracteriza a esta Casa, tenemos una lectura y un relato sobre el desarrollo y dinámica de crecimiento latinoamericano que en muchos aspectos es coincidente con sus planteamientos y propuestas.

Tres hechos estilizados destacan en este contexto.

Primero, en tanto que los defensores del ajuste estructural se pronunciaban por el retiro del Estado, los países asiáticos se pronunciaban por una mayor regulación e intervención estatal.

Segundo, mientras que en los planes de ajuste estructural se ponderaba la inserción internacional siguiendo el principio de las ventajas comparativas, es decir, la exportación de productos intensivos en trabajo o en recursos naturales, los países asiáticos construían su competitividad a partir de una inserción dinámica en las nuevas tecnologías.

Tercero, en el momento en que los defensores del Consenso de Washington se oponían a toda política sectorial, la Cepal insistía en la necesidad de políticas activas orientadas a elevar el peso de los sectores y actividades intensivas en conocimientos en la estructura productiva. Esta estrategia se denominó transformación productiva con equidad, una propuesta cuyo eje era una inserción internacional dinámica, con base en el progreso técnico, y con productividad, empleo y salarios reales crecientes en economías abiertas. La tradición cepalina no veía la

diversificación como enemiga del comercio internacional, sino como un sendero para lograr una inserción más dinámica a partir del comercio intra-industrial. La experiencia asiática avanzó precisamente en esa dirección, la de la diversificación para lograr un peso creciente en el comercio mundial.

Mucho se ha avanzado en la comprensión de por qué algunas economías realizan cambios estructurales virtuosos que combinan elevadas tasas de crecimiento de la productividad y el empleo. Las enseñanzas para los países que buscan acelerar su desarrollo, se resumen en los siguientes hechos estilizados:

- 1) *El desarrollo económico supone cambiar las ventajas comparativas y la asignación de recursos hacia sectores intensivos en tecnología con fuerte expansión de la demanda.* Estos sectores muestran dos tipos de eficiencia que pueden ser consideradas “dinámicas”, en el sentido que representan trayectorias de más rápido crecimiento de la productividad y del empleo en el tiempo. La primera es la “eficiencia schumpeteriana”, asociada a sectores con tasas más altas de crecimiento de la productividad, con mayores derrames de conocimientos y capacidades hacia el conjunto de la economía, y que lideran el proceso de innovación, impulsando los aumentos de productividad en otros sectores. La segunda es la “eficiencia keynesiana”, asociada a sectores con tasas más altas de crecimiento de la demanda, con efectos positivos sobre la producción y el empleo. Ambas eficiencias son dinámicas en contraste con la “eficiencia ricardiana”, que busca la mejor asignación de recursos en un momento dado en el tiempo. En otras palabras, el cambio estructural consiste en salir de un modelo de eficiencia estática (ricardiana) hacia otro con niveles más altos de eficiencia dinámica (schumpeteriana y keynesiana).
- 2) *Un país que se mueve hacia una estructura en que predomina la eficiencia dinámica reduce en el tiempo la restricción externa al crecimiento al permitir tasas más altas de crecimiento de las exportaciones permitiendo así la expansión de las importaciones.* Más específicamente, el cambio estructural redefine las elasticidades ingreso de la demanda de exportaciones e importaciones y altera las tasas de crecimiento de largo plazo compatibles con el equilibrio en la balanza comercial.
- 3) *El cambio estructural deseable se define y evalúa en función de sus efectos agregados sobre el sistema económico.* No hay cambio estructural virtuoso si se multiplican enclaves de alta tecnología o si sólo hay cambios en el segmento más eficiente del sistema productivo. El cambio estructural que efectivamente promueve el desarrollo es el que arrastra al conjunto de la economía por medio de derrames tecnológicos y de demanda.
- 4) *La dinámica del empleo es central en la definición de un cambio estructural virtuoso.* Las economías en desarrollo se caracterizan por tener una fuerte heterogeneidad estructural, con una parte significativa de la fuerza de trabajo en condiciones de informalidad o en actividades de subsistencia. En los términos de Arthur Lewis, son economías duales con oferta infinitamente elástica de mano de obra. Este contingente de trabajadores de bajísima productividad afecta muy negativamente la distribución del ingreso y el ingreso medio de la economía. El papel del cambio estructural es crear los nuevos sectores y actividades que deberán absorber esta reserva de trabajadores en

empleos de mayor calidad. La fuerza que reduce la heterogeneidad es la diversificación asociada al cambio estructural.

- 5) *El cambio estructural requiere políticas industriales que se combinen con la política macroeconómica para producir los incentivos necesarios.* Moverse hacia nuevos sectores y ampliar la base tecnológica no surge espontáneamente del sistema de precios. La especialización muestra una inercia muy fuerte que se explica por la importancia de la experiencia acumulada en las capacidades de las firmas, y problemas de coordinación y financiamiento, entre otros. El papel de las políticas —como han señalado los neoestructuralistas cepalinos Fernando Fanzylber y Ricardo Ffrench-Davis y otros como Alice Amsden, Lance Taylor y Ha-Joon Chang por nombrar algunos—no es lograr mayor flexibilidad en los mercados o la neutralidad de estímulos entre sectores (aunque sí entre firmas de un mismo sector), sino construir instituciones que complementen el sistema de precios y que, en algunos casos, generen las distorsiones necesarias para escapar de situaciones de dependencia de la trayectoria.

En un proceso de crecimiento virtuoso, productividad y empleo crecen al mismo tiempo sin que el crecimiento genere presiones insostenibles sobre el sector externo. La forma como el aumento del producto se descompone en aumento del empleo y de la productividad responde a la dinámica del mercado de trabajo y la capacidad de absorción de progreso técnico en la estructura productiva.

Mientras que en países más exitosos de fuera de la región se observa la continuidad, a lo largo del tiempo, de los aumentos del empleo y la productividad, en América Latina se dan períodos en los que predomina la creación del empleo (con rezago o caída de la productividad) y otros en los que resulta preponderante el aumento de la productividad, con muy baja generación de empleos. Se configura así en la región un modelo de desarrollo en el que ningún país ha conseguido combinar, en el largo plazo, fuerte crecimiento del empleo (prerrequisito para la reducción de brecha interna de diferencias de productividad entre sectores y la pobreza) con el aumento de la productividad (prerrequisito para la disminución de la brecha de productividad frente a un mundo en plena revolución tecnológica).

La divergencia entre Asia y América Latina estuvo asociada a cambios en el patrón de especialización que permitieron a la primera beneficiarse de la expansión del comercio mundial. Parte de las diferencias entre trayectorias puede deberse a cuestiones estructurales — la dotación de factores como lo ha señalado usted —, pero la diferencia principal remite al papel desempeñado por las políticas públicas. Los países asiáticos —en particular los de mejor desempeño, como Corea y Taiwán (China) — tuvieron políticas industriales y tecnológicas activas que faltaron o se desvirtuaron en América Latina. En Asia, se redefinieron patrones de especialización y trayectorias que eran claramente menos dinámicas por medio de políticas deliberadas, que alteraron de forma substancial el sistema de precios relativos y de incentivos a favor de las actividades capaces de impulsar el cambio estructural.

América Latina por su parte ensayó, con distinto éxito, estas políticas en los años sesenta y setenta, y las terminó de abandonar (con escasas excepciones) a principios de los años noventa.

Las políticas industriales y tecnológicas se dejaron de lado sin que se pusieran otras en su lugar. En Asia, en cambio, se observa una marcada continuidad en el ejercicio de la política industrial, adaptada y reformulada a partir de las experiencias pasadas y de los desafíos específicos de cada nuevo período, en materia tecnológica y de marco del comercio internacional.

En conclusión, en el centro de la nueva estrategia propuesta por los neoestructuralistas y por la CEPAL se encuentra la acción del Estado. La intervención estatal no debe conducir a suplantar a las fuerzas del mercado con una acción excesiva sino selectiva que sostenga la actividad del mercado. La cuestión ya no es tener más Estado o más mercado, sino optar por un mejor Estado y un mercado más eficaz y equitativo.

Muchas gracias.