2

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN AMÉRICA LATINA Y LOS PARADIGMAS DEL DESARROLLO

JOSÉ MARÍA FANELLI

«Tenemos que prepararnos para una nueva economía basada en el conocimiento y en las innovaciones tecnológicas que se suceden a ritmos vertiginosos y creativos. Una nueva economía capaz de competir en un mundo que a ratos se nos hace salvajemente competitivo».

ENRIQUE V. IGLESIAS,
Discurso en la XX Cumbre Iberoamericana, diciembre de 2010.

«Se está gestando una nueva sociedad de clases medias, con sus visiones económicas y sus nuevas demandas sociales. Clases medias que demandan participación y derechos sociales, económicos y políticos».

ENRIQUE V. IGLESIAS,
Discurso en la XX Cumbre Iberoamericana, diciembre de 2010.

«El nuevo concepto de Estado [en la adopción del Consenso de Washington] lo caracterizó como minimalista y prescindente. Se estimó que abundaban los argumentos para descalificar al Estado como mecanismo de asignación de recursos, principalmente los relativos a su ineficiencia, la corrupción, el clientelismo y su desborde burocrático. Esto llevó a patrocinar un Estado minimizado, lo cual significó el cierre de instituciones, la eliminación de instrumentos de política y el recorte de su intervencionismo excesivo. Por ejemplo, las políticas industriales y agrícolas fueron eliminadas. Y, sobre todo, se perdió la visión de largo plazo».

ENRIQUE IGLESIAS,
«El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina»,
en Revista de la CEPAL 90, diciembre de 2006.

«Las reformas cayeron en un grave error, el de dar la espalda al Estado. La prescindencia del Estado en la realización de las reformas hizo que éstas experimentaran una pérdida generalizada de credibilidad».

ENRIQUE V. IGLESIAS,
«El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina»,
en Revista de la CEPAL 90, diciembre de 2006.

2. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN AMÉRICA LATINA Y LOS PARADIGMAS DEL DESARROLLO

José María Fanelli (CEDES, Argentina)

1. INTRODUCCIÓN

Enrique Iglesias asumió la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1988 y completó su último mandato en 2005. Durante ese período se produjeron transformaciones de gran entidad tanto en la región como en el mundo, que involucraron no sólo a la economía sino, también, a la política y la ideología. En realidad, cuando Iglesias asume, la región estaba transitando carriles opuestos en las dimensiones de la economía y la política. En lo económico, un buen número de países se encontraba estancado o, incluso, en regresión: estaba en pleno desarrollo la «década perdida», que había resultado de la crisis de la deuda de 1982 y de los ajustes recesivos que fueron implementados como reacción ante ésta. En la dimensión política, en cambio, se estaba verificando un renacer, a partir de la consolidación de los sistemas democráticos y la caída, uno tras otro, de los regímenes autoritarios que habían asolado a la región en la posguerra.

Las transformaciones que ocurrieron en el plano global fueron incluso más sustanciales. En lo económico, el régimen de la Segunda Globalización terminó de reemplazar definitivamente al de Bretton Woods; en el plano político e ideológico, el entusiasmo con las instituciones económicas del capitalismo llegó a su apogeo, luego de la caída del muro de Berlín y la desaparición definitiva del sistema de organización económica que había desafiado con más fuerza al basado en los mercados y la iniciativa privada.

Hacia fines de los ochenta, por otra parte, comenzó a intensificarse la implementación de programas de «reforma estructural» inspirados en el Consenso de Washington (CW) y, de hecho, esa implementación absorbería una buena parte de los esfuerzos políticos de las nuevas democracias y de los hacedores de política durante más de una década. El BID estuvo cercanamente involucrado en este proceso. El hecho de que, por esos años, la abrumadora mayoría de los países de la región decidiera embarcarse en reformas de sus instituciones económicas no

sorprende si se considera el contexto. En ese sentido, hay dos puntos que vale la pena remarcar. El primero es que la caída de Bretton Woods creó la necesidad de adaptar las instituciones económicas nacionales a las nuevas reglas de juego impuestas por la segunda globalización. El segundo es que el paradigma de políticas para el desarrollo de la posguerra estaba obsoleto y era urgente encontrar nuevos caminos para crecer: la década pérdida estaba haciendo estragos sociales y el crecimiento se veía como la única forma de evitar que la exclusión siguiera avanzando, dado que las autoridades no contaban con espacio fiscal como para intentar políticas de protección que estuvieran en consonancia con la magnitud del deterioro. En línea con esto, dos objetivos básicos de las reformas fueron establecer un régimen de políticas para una economía abierta y un marco institucional que fortaleciera los mercados y la iniciativa privada, como forma de promover el crecimiento y la generación de empleo.

A pesar de que los programas de reforma estructural fueron ambiciosos, ninguno de los objetivos anteriores se cumplió plenamente. Aunque hay excepciones –la más notable es Chile, y en menor medida, República Dominicana–, lo cierto es que en el caso de las economías de mayor tamaño, el fracaso fue significativo. México no restauró el crecimiento sostenido y sufrió un colapso financiero a mediados de los noventa; en Argentina, que había sido el caso de reforma emblemático, la experiencia terminó en una crisis de grandes proporciones en 2001 y Brasil registró tasas de crecimiento muy bajas. Para peor, si bien en el enfoque del CW no había un énfasis particular en el punto, la distribución del ingreso empeoró durante el proceso de reformas. Ante esta evidencia, parece natural que hacia fines de los noventa y principios de la década del 2000 algunos investigadores del BID observaran un cierto clima de «fatiga» reformista (véase Lora y Olivera, 2004; Lora, 2007).

Al comenzar el siglo las expectativas sobre el futuro económico de la región eran, comprensiblemente, muy pesimistas. Integrarse en la segunda globalización se asemejaba a transitar por un campo minado. Asimismo, el objetivo de estabilizar la macroeconomía y avanzar en las reformas institucionales parecía incompatible no sólo con la meta de crecer sino, también, con la de generar inclusión social.

Sin embargo, contra todos los pronósticos, hacia mediados de la década del 2000, en el momento en que Iglesias se estaba retirando de sus funciones en el BID, comenzó a hacerse evidente que se estaba abriendo una ventana de oportunidades para América Latina. La globalización, que sólo parecía ser una fuente de amenazas para la región, comenzó a mostrar su lado más benigno. De la mano del espectacular crecimiento de China y otros emergentes de Asia, se registró un fuerte aumento en la demanda de recursos naturales respecto de los cuales la región –básicamente los países ubicados en América del Sur– goza de ventajas comparativas significati-

vas. El incremento de las cantidades exportadas y de los términos del intercambio trajo consigo un relajamiento de la restricción externa y creó mayor espacio fiscal, dado que en varios países los ingresos del fisco se correlacionan positivamente con los ingresos por exportación de recursos. Así, dos de las fuentes fundamentales de inestabilidad de los noventa dejaron de operar (véase Sinnot *et al.*, 2010).

La recuperación de la democracia y algunas de las reformas en las instituciones económicas que se habían implementado en los noventa contribuyeron a crear condiciones para que la región aprovechara mejor la bonanza que acompañó al nuevo siglo. Las economías estaban más abiertas e integradas al comercio y las inversiones internacionales, lo que facilitó la incorporación de tecnología y la importación de insumos y equipos necesarios para apuntalar la oferta de recursos. Los esfuerzos para ordenar la macroeconomía y mejorar los regímenes de políticas públicas (implementación de reglas fiscales; mayor independencia de la autoridad monetaria y acumulación de reservas como autoseguro) hizo que en un número de países –entre los que se destaca, sin dudas, Brasil, la economía más grande– se registraran caídas marcadas en la inflación y en las primas de riesgo soberano, lo cual contribuyó a mejorar el clima de inversión.

Aunque es cierto que países como Venezuela y Argentina han tenido mucho menos progreso en cuanto a inflación y credibilidad de sus políticas, también lo es que, de forma inédita, la región estuvo en condiciones de realizar políticas anticíclicas en 2009. Argentina, por ejemplo, pudo hacerlo gracias a los superávit fiscales que había acumulado en años anteriores. La mayor disponibilidad de espacio fiscal, en un contexto democrático, por otra parte, facilitó la implementación de políticas más audaces de protección social y, como consecuencia de ello y el crecimiento, la distribución del ingreso y los indicadores de pobreza han estado mostrando signos de progreso por primera vez en décadas (véase López-Calva y Lustig, 2010).

En línea con la visión de Sen (2000), la democracia parece estar ayudando en el plano del desarrollo humano: sería difícil explicar el énfasis que se está poniendo en políticas de protección social sin hacer referencia a la recuperación de la institucionalidad democrática y de una sociedad civil más demandante, aunque ello no implica ignorar que esto está ocurriendo con la ayuda de un escenario internacional propicio.

¿Quiere decir, entonces, que América Latina ha recuperado la capacidad de crecer sostenidamente con inclusión? Lamentablemente hay elementos de juicio importantes que no avalan una respuesta positiva. Las reformas de los noventa no fueron efectivas para sentar las bases del crecimiento sostenido, a pesar de haber mejorado la eficiencia del régimen de comercio y de actividades específicas por la vía de las privatizaciones. A su vez, la dinámica del crecimiento a partir del año 2000, al depender críticamente de los recursos naturales, no

está favoreciendo la adquisición de nuevas ventajas comparativas, basadas en la innovación y el aprendizaje. Esta situación se refleja en una serie de debilidades e incertidumbres que, sin dudas, reclaman respuestas de política. A los efectos de nuestro estudio será útil clasificar estas debilidades e incertidumbres en cinco dimensiones[1]:

1. *Cambio estructural.* El cambio estructural está siendo liderado por los sectores productores de recursos naturales, lo que tiende a acotar los efectos de derrame y complementariedad y genera la amenaza de enfermedad holandesa; el coeficiente de inversión que resultó de los noventa era bajo y muy alejado de los niveles de los emergentes exitosos de Asia y la recuperación del crecimiento no cambió sustancialmente ese hecho, lo que limita la innovación inducida por la tecnología que viene incorporada en bienes y equipos.

2. *Inserción en la economía global.* La crisis internacional aumentó la amenaza del proteccionismo y el avance de los países asiáticos representa una dura competencia tanto para los países que habían promovido la industria ensambladora como para los que habían desarrollado sectores con tecnología más avanzada y escala; en los noventa había ganado presencia el regionalismo abierto que favorece el comercio industrial, pero luego perdió impulso.

3. *Macroeconomía y arquitectura financiera internacional.* La arquitectura financiera sigue siendo tan débil como en el pasado, con el agravante de que la crisis en el mundo avanzado creó la amenaza permanente de contagio financiero y de una guerra de monedas; los países han recurrido al autoseguro basado en la acumulación de reservas, pero se trata de un método que absorbe recursos que deberían destinarse a crecer y crea problemas de manejo monetario complejos.

4. *Distribución.* Las mejoras en la distribución están muy influidas por las políticas de protección social y para consolidarlas es necesario generar empleo de calidad, capaz de absorber al sector informal; la demografía hoy juega a favor pero en la etapa de envejecimiento se hará más difícil asignar recursos a la protección social por el incremento en el gasto en la seguridad social y la salud; el crecimiento basado en recursos tiene implícita la amenaza de la maldición de los recursos naturales, asociada al conflicto por la apropiación de rentas.

1 Para la evidencia empírica y los análisis que fundamentan los problemas clasificados en estas cinco dimensiones ver: Sinnot *et al.* (2010); Fanelli y Jiménez (2010); Izquierdo y Talvi (2011).

5. *Cambio institucional*. La exigencia de adaptar el marco institucional y de políticas para lidiar con los cuatro puntos anteriores hace que no haya perdido vigencia la necesidad de comprender los procesos de reforma. Más allá de los objetivos que busque una reforma específica, en cuanto se trata de un cambio institucional, en la implementación habrá que respetar las restricciones que impone la dinámica de ese cambio, que presenta regularidades que son independientes del contenido de la reforma. Por otro lado, en la medida en que la tarea de implementar la reforma está a cargo de organismos del Estado, éste queda involucrado en el proceso.

En suma, la situación de América Latina ha mejorado y existen oportunidades ciertas para consolidar un proceso de crecimiento sostenido con inclusión. Pero las debilidades e incertidumbres no son pocas y, por ende, sigue siendo vitalmente importante definir estrategias, operacionalizarlas en términos de reformas y políticas e implementarlas de manera efectiva.

Las reformas pro desarrollo tienen un gran componente de lo que Popper llamaba «ingeniería social». De aquí que, como en todo trabajo de ingeniería, aprender haciendo desempeña una función clave en la acumulación de conocimientos. Los problemas que enfrenta hoy la región –que hemos clasificado en las cinco dimensiones anteriores– combinan elementos que han estado obstaculizando el desarrollo por largo tiempo con otras dificultades de más reciente aparición. Pero lo cierto es que, si tomáramos en consideración todo el conjunto de iniciativas de política que se ocuparon de esos problemas en diferentes momentos, encontraríamos que la región ha estado experimentando con iniciativas y reformas por más de cincuenta años. Esas iniciativas abarcan un amplio espectro que va desde las políticas industriales a las de reforma del Estado y liberalización comercial y financiera.

En vista de este hecho, podría pensarse que se ha ido acumulando dentro de las organizaciones del Estado encargadas de la ingeniería social del desarrollo una gran cantidad de conocimientos prácticos, muy útiles para no tropezar dos veces con la misma piedra en los procesos de reforma. Sin embargo, esto no es así: la debilidad de las organizaciones del Estado –con burocracias poco calificadas y nombramientos políticos– unida a los bruscos cambios de orientación han actuado como factores de corrosión de la «memoria» en las organizaciones.

Fanelli y McMahon (2007) señalan, justamente, que un factor que jugó a favor en los casos de éxito en las reformas en países como Corea, fue contar con una trama de organizaciones y burocracias públicas que actuaron como «reservorios» de acumulación de conocimientos prácticos. No estamos, por supuesto, afirmando que en América Latina no existen burocracias públicas capaces de beneficiarse con aprender haciendo en actividades específicas. Estamos indicando que su presencia es insuficiente para solucionar de manera eficiente los problemas de

coordinación y de apoyo que demanda un proceso de reforma estructural *sistémico*, como el que se intentó en los noventa.

La poca capacidad de los «reservorios» de conocimientos prácticos en las organizaciones públicas realza la importancia de analizar la trayectoria, en términos de acción y pensamiento, de quienes se han desempeñado en tareas de ingeniería social del desarrollo: es una forma de rescatar conocimientos que, de otra forma, podrían perderse. Es precisamente desde esta perspectiva que el legado de Enrique Iglesias exhibe una de sus facetas más valiosas: se trata de un pensador y hombre público que tuvo una trayectoria extensa, que se desarrolló a lo largo de distintas etapas de la economía internacional y en ámbitos institucionales latinoamericanos con culturas y misiones organizacionales muy diversas.

En realidad, la riqueza de la trayectoria de Iglesias es difícil de igualar. Participó desde Uruguay, siendo muy joven, en los primeros intentos en la región por formular planes orgánicos de desarrollo económico y se desempeñó en el Banco Central de Uruguay en los sesenta; estuvo en la CEPAL, un lugar de reflexión y producción de conocimientos para la región, cuando se derrumbaba el sistema de Bretton Woods y era fundamental comprender lo que estaba ocurriendo y traducirlo en respuestas de política. Durante la crisis de la deuda actuó como Ministro de Relaciones Exteriores de su país, uno de los más afectados por ella. Como ya se dijo, estuvo en el BID durante el período más intenso de reformas estructurales y, finalmente, hoy, cuando la economía global reclama nuevas soluciones en un contexto internacional de crisis está haciendo su aporte desde la SEGIB (Secretaría General Iberoamericana). Así, explorar la obra y el pensamiento de Iglesias es fascinante no sólo por el valor de sus reflexiones sino porque existen muy pocas personas comprometidas con la ingeniería del desarrollo que han observado a América Latina desde lugares tan diversos y desempeñando funciones tan variadas.

En este capítulo hacemos un intento por explorar el legado intelectual y la obra de Iglesias. No pretendemos, sin embargo, abarcar todo el espectro de su trayectoria y actividades, por lo que parece oportuno realizar dos precisiones sobre los objetivos de este trabajo. En primer lugar, el análisis se focaliza en el período de las reformas estructurales, por lo que sus aportes intelectuales y actividades durante el período en que dirigió el BID ocuparán el centro de la escena. En segundo lugar, nuestro interés principal está en sus aportes intelectuales a la concepción global del desarrollo. Esto es, sus aportes a lo que él llamó el «paradigma» del desarrollo que inspira y le da consistencia a las estrategias de política (véase Iglesias, 2006b). Debido a ello, los aspectos «micro» y organizacionales de su gestión en el BID no serán objeto de análisis. El propósito último es identificar elementos en el legado de Iglesias que puedan ser de utilidad para construir un paradigma del desarrollo

que sea funcional para encarar los desafíos actuales de la región. Dado que las reformas inspiradas en el Consenso de Washington (CW) fueron el último intento de gran alcance orientado a transformar el sistema económico latinoamericano y que Iglesias fue testigo privilegiado de todo el proceso y tuvo participación desde su posición en el BID, parece natural estructurar nuestra exploración de su legado tomando como punto de partida el período de las reformas.

El marco analítico que utilizaremos para identificar la visión del desarrollo de Iglesias se basa en una concepción *sistémica* de la economía (ver Aoki, 2001; Matsuyama, 1995). Esta concepción se distingue por tres rasgos. El primero es que al estudiar el crecimiento le asigna tanta importancia a los fundamentos tradicionales –demografía, ahorro y evolución de la productividad total de los factores– como a las organizaciones, a la estabilidad sistémica y al marco institucional. El segundo es que considera que el cambio estructural es un componente esencial del proceso de desarrollo. El tercero es que concibe el cambio estructural como un proceso en el que no sólo cambia la base productiva (el «hardware») sino, también, las reglas de juego que sirven para coordinar las decisiones y motivar el comportamiento de los agentes (el «software»). La concepción sistémica lleva naturalmente a definir las reformas como un proceso de cambio institucional; como un intento de modificar las reglas de juego contenidas en el software del sistema económico con el fin de transformar el hardware.

Este enfoque sirve para realzar el hecho de que las reformas fueron un intento de cambiar la estructura económica a partir de operar sobre sus instituciones; una estrategia bastante distinta de lo que había sido el enfoque tradicional que postulaba que el crecimiento dependía sólo de factores fundamentales como la disponibilidad de recursos de ahorro o el progreso técnico entendido como un proceso exógeno a la economía. En el período de gestación del CW, este enfoque del crecimiento había desplazado la visión más estructural del desarrollo que había tenido influencia en la inmediata posguerra. Los aportes más recientes de la teoría del crecimiento endógeno, de la organización industrial, de los estudios de volatilidad y del institucionalismo, han dejado en claro que sería difícil explicar el crecimiento sin hacer referencia a las organizaciones, las reglas de juego y la estabilidad sistémica y, como consecuencia, hoy se cuenta con elementos muy sólidos para generar un nuevo paradigma más afín a la visión estructural de los padres fundadores de la teoría del desarrollo (ver Krugman, 2002). No obstante ello, ciertos aspectos asociados con los desafíos que enfrenta América Latina han recibido menor atención de la necesaria en la literatura pos Consenso de Washington, entre otras cosas porque se ha puesto el énfasis en analizar las experiencias de desarrollo asiáticas, y las economías de esa región presentan diferencias estructurales marcadas con América Latina, sobre todo con los países más grandes, ricos en

recursos naturales. Esto aumenta la relevancia de reflexionar sobre un nuevo paradigma del desarrollo para la región.

El análisis de los efectos de las reformas –sobre todo de los fracasos– tuvo un papel fundamental y hasta cierto punto paradojal en la estructuración del nuevo paradigma que se vislumbra en la actualidad. En efecto, por un lado, las reformas tal como estaban expuestas en el libro de Williamson (1989) tenían su fundamento analítico en la visión tradicional, que no incorporaba ni las instituciones ni los rendimientos crecientes en la visión del desarrollo. Para restaurar el crecimiento, la estrategia básica era eliminar las distorsiones de mercado que generaban ineficiencia microeconómica y asegurar la estabilidad macroeconómica de forma de permitir que el mercado y la iniciativa privada hicieran el trabajo del desarrollo. Pero, por otro lado, a poco de andar por el camino de las reformas se hizo claro que el proceso de construcción institucional que demanda una economía de mercado es extremadamente complejo: se requiere no sólo liberar sino, también, crear un orden institucional y esa tarea es intensiva en demandas hacia el sistema político y el Estado en tanto agente de la reforma. Para enfrentar este problema, se hicieron esfuerzos muy significativos por enriquecer el marco analítico neoclásico de forma de fundamentar mejor las políticas y corregir lo que estaba «saliendo mal» en el proceso de reformas. Como fruto de estos esfuerzos, se avanzó enormemente en la comprensión del rol del *software* y de la economía política como determinantes del cambio estructural del sistema económico. La paradoja que plantean estos hechos es que los esfuerzos por apuntalar el marco conceptual de las reformas de forma de hacerlas viables agregó tanto conocimiento sobre la complejidad del proceso de crecimiento y sobre los vínculos entre el *hardware* y el *software* del sistema económico que, en definitiva, ello terminó impulsando un cambio de paradigma. La pérdida de influencia del CW se hizo inevitable en la medida que las reformas no estaban entregando los resultados prometidos y se hacía evidente que su base analítica era excesivamente frágil.

Un rol no menor en la pérdida de influencia del CW y en inducir el cambio de paradigma que hoy está en marcha le cupo a aquellos que, estando involucrados en las tareas de ingeniería social de las reformas, contaban con formación suficiente en economía como para reflexionar sobre las dificultades que estaban encontrando en la práctica y transmitir sus conclusiones. Estas personas cumplieron una función que Matsuyama (1995) atribuye al «emprendedor institucional». Esto es, agentes económicos que tienen vocación y talento para buscar formas más eficientes de organizar las instituciones de manera de resolver más eficazmente los problemas de coordinación que plantean las actividades económicas. Para Matsuyama, así como existe un emprendedor schumpeteriano preocupado por encontrar formas mejores de utilizar los recursos del *hardware*, existe un emprendedor

institucional, preocupado por hacer más eficientes las reglas de juego. La función del emprendedor institucional plantea problemas complicados a la teoría económica ya que no es fácil identificar cuáles son los incentivos relevantes que motivan el comportamiento del emprendedor; un enigma que seguramente no podrá ser develado sin incluir variables de economía política y sin una mejor comprensión de cómo es el proceso de políticas. Pero, más allá de esto, lo cierto es que las reflexiones y conclusiones de quienes participan en las tareas de ingeniería social son centrales para comprender cómo es que las políticas y las instituciones influyen sobre el *hardware* de la economía.

¿Por qué el legado de Iglesias puede contener enseñanzas sobre reformas y paradigmas de desarrollo? Una razón clave es que consideramos que Iglesias fue de hecho un emprendedor institucional y que, en función de su trayectoria y formación intelectual, estaba en condiciones de evaluar con un criterio amplio –afín al de un enfoque sistémico– las iniciativas que tomaba desde el BID o las que proponían otros organismos y gobiernos. Nuestra hipótesis es que su perspectiva era amplia por dos razones. Por un lado, seguramente no analizaba los problemas de política sólo como funcionario de un banco regional; sino que estaba en condiciones de conjeturar como las evaluaría el presidente de un Banco Central, un Ministro, un académico o un político. Por otro, sus antecedentes como economista le permitían estudiar las implicancias desde una perspectiva tanto de raíz cepalina como de orientación más afín a lo que era la corriente principal en ese momento (el Consenso de Washington).

Además de extraer conclusiones sobre un nuevo paradigma para enfrentar los desafíos de la región, nos interesa evaluar en qué medida los nuevos enfoques sobre estrategias de crecimiento que están en boga en la actualidad en el ámbito internacional recogen las enseñanzas que surgen de las contribuciones de Iglesias en tanto emprendedor institucional. El trabajo analiza estas cuestiones tomando como base las cinco dimensiones antes presentadas.

Lo que resta del capítulo está organizado como sigue. En la sección 2 realizamos una serie de precisiones sobre qué entendemos por reforma estructural y, sobre esa base, analizamos los aportes de Iglesias en relación a cada una de las cinco dimensiones, según surge del análisis de artículos, discursos e iniciativas que impulsó. Quisiéramos subrayar, no obstante, que no pretendemos atribuirle a Iglesias nuestras propias deducciones y sistematizaciones de su pensamiento y acción. Se trata, en realidad, de un experimento mental que consideramos válido como herramienta heurística. La sección 3 discute brevemente los enfoques sobre estrategias de crecimiento pos-CW y evalúa hasta qué punto incorporan las evaluaciones y lecciones que Iglesias identificó en relación con las reformas estructurales. La sección 4 presenta las conclusiones sobre el legado de Iglesias para estructurar un nuevo paradigma de desarrollo para América Latina.

2. SOBRE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES Y LA VISIÓN DE IGLESIAS

Las reformas estructurales alcanzaron su mayor intensidad, como se dijo, en el período en que Iglesias estuvo en el BID y constituyeron un intento de cambio institucional deliberado de magnitud inédita por su alcance y difusión a través de la región. Existe un excelente libro (ver BID, 2006) que analiza de manera detallada y brinda gran cantidad de información respecto de la obra concreta de Iglesias en su paso por el BID en lo relativo a la gestión e iniciativas del banco. Sería ocioso repetir o tratar de resumir esa información aquí y se remite al lector a esa fuente de información. Aquí nos centramos en la visión de Iglesias de las reformas, en relación con las cinco dimensiones bajo análisis.

2.1. Sobre el significado de «reforma estructural»

El concepto de reforma tal como se lo usa en este trabajo se refiere a un cambio deliberado en las reglas de juego que afecta a las instituciones que norman la actividad económica. Esta definición está en línea con la forma en que actualmente se utiliza el concepto (ver Fanelli, 2006). Pero, ¿por qué, entonces, hablar de reforma estructural y no de reforma institucional o de reforma a secas? La razón básica es que el uso de la expresión «reforma estructural» está muy extendido en la literatura y las discusiones de política y tiene que ver con la historia de las reformas y con la historia de la disciplina. En efecto, cuando se comenzó a hablar de programas de reforma estructural, la idea central era cambiar los modelos de desarrollo basados en la sustitución de importaciones o en el socialismo soviético por otro más orientado al mercado y más integrado en las corrientes de comercio y capitales internacionales. Esto suponía introducir cambios en las reglas de juego –como reformar el régimen de comercio exterior o el macroeconómico y desregular las finanzas– de consecuencias sistémicas. Sin embargo, como el objetivo último era transformar la estructura productiva, las reformas se llamaron «estructurales» en vez de sistémicas, como hubiese sido más correcto. Como veremos, lo paradójico es que estas reformas prestaron poca atención al cambio estructural tal como se lo entiende en la teoría del desarrollo.

Conviene distinguir, por otra parte, entre reformas estructurales «fronteras adentro» y «fronteras afuera». En el primer caso, el cambio de reglas de juego implica cambiar la relación entre la economía nacional y el resto del mundo (por ejemplo, entrar en la OMC); en el segundo, la necesidad de adaptarse a cambios en el resto del mundo obliga a realizar cambios en las reglas domésticas (por ejemplo, adoptar estándares de Basilea para las regulaciones bancarias).

El diseño de las reformas se inspiró en una muy rica tradición analítica que nació de la crítica a las políticas intervencionistas y de regulación de la posguerra tanto

en los países desarrollados como en desarrollo. Las propuestas de reforma que surgieron de esta tradición fueron sintetizadas, hacia fines de los ochenta, en las diez recomendaciones del CW, que luego fueron complementadas con otras en sucesivas versiones o «generaciones» del CW. Más allá del hecho de que las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y los países desarrollados impulsaron y aportaron buena parte del contenido específico de políticas del CW, lo cierto es que la urgencia por introducir reformas no fue creada por las IFI sino que se asoció con dos fenómenos básicos: la necesidad de amoldar la economía y su estructura institucional a los desafíos de la «segunda globalización» (ver Basu y Taylor, 1999) y los procesos de transición del socialismo al capitalismo luego de la caída del muro de Berlín.

EL CONSENSO DE WASHINGTON (CW) EN SÍNTESIS

La expresión Consenso de Washington fue acuñada por John Williamson (1989). El núcleo de las recomendaciones de política del CW está constituido por diez medidas:

(1) Disciplina fiscal.
(2) Reasignación del gasto público en contra de subsidios indiscriminados (que son frecuentemente regresivos) y en favor de la provisión de servicios públicos que sean pro-crecimiento y pro-pobres como educación primaria, salud e inversión en infraestructura.
(3) Reforma fiscal orientada a ensanchar la base tributaria adoptando tasas marginales moderadas;
(4) Tasas de interés determinadas en el mercado y (moderadamente) positivas en términos reales;
(5) Tipo de cambio competitivo;
(6) Liberalización comercial –liberalización de importaciones con énfasis en la eliminación de restricciones cuantitativas (licencias, etc.)-; si subsiste alguna protección, ésta debe estar basada en una ley y debe establecer tarifas uniformes y liberalización de los flujos de inversión directa extranjera desde el exterior;
(7) Privatización de empresas estatales;
(8) Desregulación –abolir regulaciones que impiden la entrada o restringen la competencia, excepto en casos justificados por razones de salubridad, protección del consumidor y el medio ambiente;
(9) Supervisión prudente de las instituciones financieras;
(10) Seguridad jurídica para la protección de los derechos de propiedad.

Estas recomendaciones fueron luego complementadas con otras, sobre todo asociadas con los problemas de cambio institucional y pobreza, dando lugar a versiones de segunda y tercera generación del CW.

Las reformas pueden analizarse desde dos perspectivas diferentes. En primer lugar, está la cuestión sustantiva de los instrumentos que se utilizaron en las reformas y de si fueron efectivos para conseguir los objetivos que se propusieron en el plano económico. Esta cuestión ha sido muy estudiada, con el acento puesto en la evaluación de los efectos de eficiencia y bienestar. En segundo lugar, está la cuestión de cómo afectó la dinámica del cambio institucional en los resultados efectivamente observados de las reformas. Esta perspectiva es más afín a la visión sistémica en tanto pone el foco en la interacción entre el *software* y el *hardware* de la economía; entre instituciones y base productiva. Esta segunda perspectiva es la que predomina en el análisis que sigue.

Como ya se anticipó, cuando se observan las reformas del CW desde la perspectiva sistémica, surge nítidamente que los países se embarcaron en un ejercicio de ingeniería social a gran escala sin contar con el respaldo de un marco analítico plenamente desarrollado. Las reformas se diseñaron con base en modelos en los que el marco institucional no estaba especificado y, por ende, los costos de transacción no tenían un rol; además, se asumía una marcada dicotomía entre micro y macroeconomía en el sentido de que se consideraba que la eliminación de las distorsiones existentes en los mercados no generaría, *per se*, inestabilidad. Los primeros intentos de reforma, no obstante, pusieron de manifiesto que las dificultades más severas en los procesos de reforma provenían de los factores institucionales y macroeconómicos. En cuanto a esto último, los casos de la liberalización financiera en el Cono Sur y las reformas en Rusia y varios países del este europeo ilustran bien el punto.

Las dificultades para definir y hacer cumplir el marco institucional se manifestaron de varias maneras: en fallas de regulación y supervisión del sistema financiero; en la creación de firmas con poder de mercado en los procesos de privatización; en la cooptación de los entes de regulación. Fanelli y McMahon (2007) proveen ejemplos muy detallados de estas dificultades extraídos de más de treinta experiencias de reforma en los noventa en los países emergentes, incluyendo un grupo de latinoamericanos. A partir de estos hechos, surgió un gran interés por desarrollar e incluir dentro de la teoría del crecimiento un tratamiento analíticamente más sólido de las instituciones. Como parte de estos intentos entró en el cuadro, también, la economía política. Hay varias razones que explican esto. En primer lugar, el proceso de cambio de las instituciones es un proceso que depende de las acciones del sistema político, en particular, a través del Parlamento. En segundo lugar, las reformas generaron ganadores y perdedores, creando incentivos para la acción colectiva, que es una actividad eminentemente política. En tercer lugar, los fenómenos de cooptación del regulador, corrupción y cambios regresivos en la distribución llevaron a cuestionamientos de la legitimidad de las reformas.

Las dificultades de implementación que estamos comentando fueron detectadas rápidamente por quienes se desempeñaban en el ámbito de la ingeniería social de las reformas, como en el caso de Iglesias.

¿Cómo interpretaba Iglesias el proceso de reformas estructurales? En el momento en que las reformas estaban tomando impulso y ya llevaba unos años de gestión en el BID pasa revista de los desafíos que dejó la década perdida y llega a la conclusión de que, estando el modelo de desarrollo de posguerra obsoleto, las reformas no son otra cosa que la búsqueda de un nuevo camino para lograr la eficiencia (Iglesias, 1992). Según su punto de vista, «La estrategia pone un mayor énfasis en los aspectos cualitativos del desarrollo y, por lo tanto, está centrada en la modernización económica, social y política. En el contexto de una mayor apertura externa, ella busca la modernización tecnológica y la reestructuración productiva, con el fin de estimular la competitividad internacional de las economías, la integración de los sectores sociales tradicionalmente excluidos, la modernización del Estado y una asociación más estrecha entre éste y los diversos sectores de la sociedad civil» (p.1).

Así, no se expresan objeciones al programa del CW en lo que hace a dar mayor papel al mercado pero sí se coloca la reforma dentro de una perspectiva que incluye elementos que el CW tendió a ignorar. En particular: la integración social, el papel protagónico del Estado como agente de cambio institucional, la participación de la sociedad civil y la necesidad de legitimar el cambio institucional a partir de la democracia. Más allá de esta visión general, a partir de observar las experiencias y participar en muchos casos a través del BID, Iglesias fue realizando aportes sobre cuestiones específicas. Repasamos ahora esos aportes organizando la exposición en función de las cinco dimensiones que hemos distinguido.

2.2. Cambio estructural

Las reformas de los noventa no se diseñaron tomando en cuenta las restricciones que impone el cambio estructural. Esto no quiere decir, obviamente, que los economistas que impulsaban las reformas ignoraran que durante los procesos de desarrollo se producen transformaciones estructurales, tales como variaciones en el peso relativo de los sectores o incrementos en el nivel de urbanización. El punto que estamos subrayando es que en este enfoque se considera que, por un lado, esos cambios son endógenos y, si los mercados funcionan razonablemente bien, son óptimos y, por otro, en los casos en que existen fallas de mercado (externalidades tecnológicas, por ejemplo) es muy probable que si el Estado interviene el resultado sea un empeoramiento de la situación, debido a la existencia de significativas fallas de gobierno en los países emergentes (véase Krueger, 2012).

En línea con la tradición de los teóricos del desarrollo de la posguerra y de la CEPAL, que enfatizaron la importancia del cambio estructural orientado a generar rendimientos crecientes y a reducir el tamaño del sector «tradicional» (véase Krugman, 2002), la aproximación de Iglesias al proceso de reforma le otorgó a los desequilibrios de carácter estructural una importancia no habitual entre quienes promovían el CW.

Para Iglesias (2009), «la innovación y el conocimiento son los principales motores del desarrollo de las sociedades capaces de sostener ciclos prolongados de crecimiento y prosperidad». Sin embargo, creía que la concepción de la transformación debía actualizarse permanentemente en función de la evolución de la economía: «Hace cincuenta años, la industrialización era el centro del progreso técnico por excelencia, y la única fuente de innovación. Sin embargo, la innovación hoy genera aumentos de productividad no sólo en la industria manufacturera, sino también en los servicios y en las actividades relacionadas con la agricultura y los recursos naturales». Este punto es importante ya que existe un prejuicio muy enraizado en las élites políticas de la región respecto de que la única fuente de innovación es, básicamente, la industria. Para América Latina es vital encontrar estrategias para desarrollar eslabonamientos a partir de los recursos naturales y explotar ventajas competitivas en la exportación de servicios, que está rindiendo altos dividendos a algunos países emergentes como India. En la región hay indicios de que existe margen para aumentar las exportaciones de servicios (véase, por ejemplo, López y Ramos, 2010).

La tarea, por supuesto, no es hoy menos sencilla de lo que era en la posguerra. La explotación de recursos naturales tiende a crear efectos de enclave, de forma que las transformaciones estructurales asociadas con incrementos de productividad en el sector exportador no se expande por el resto de la economía y ello juega en contra de un incremento de la productividad total de los factores agregada, liderada por el sector exportador. En este sentido, Rodrik y McMillan (2011) distinguen entre las transformaciones estructurales que son dinamizadoras de la productividad total de los factores agregada y las que no lo son y encuentran que la especialización en recursos naturales no ayuda. Éste es también un peligro muy concreto que amenaza a las estrategias de desarrollo basadas en la formación de enclaves en zonas francas, como es el caso de América Central, donde es difícil generar derrames a partir de esas zonas. Una alternativa es integrarse en cadenas globales de valor, pero aquí el problema es cómo lograrlo en un mundo dominado por el dinamismo asiático para generar ese tipo de eslabonamientos. La propuesta de Iglesias fue la de promover el regionalismo como forma de hacer crecer el comercio intraindustrial. Volvemos a este punto al tratar la integración pero aquí queríamos remarcar el vínculo entre política de cambio estructural y política de integración.

Además del comercio internacional, otro elemento central de dinamización del cambio estructural es la construcción de infraestructura. Si la infraestructura es inadecuada, se configuran condiciones iniciales que pueden llevar a trampas de bajo crecimiento: la economía no puede acceder a actividades con rendimientos crecientes y ricas en complementariedades porque no cuenta con infraestructura y no cuenta con ésta porque no crece y no genera ahorro suficiente. En estos casos, para romper la trampa se necesita un agente externo que provea ese financiamiento. En este punto, Iglesias hizo aportes concretos a partir de su actividad en el BID. No sólo porque el BID colaboró tradicionalmente en el financiamiento de infraestructura en la región, sino porque durante su gestión la cartera de créditos se amplió sustancialmente, pasando de 34.000 millones de dólares a 101.000 millones, reflejando la noción de Iglesias de que, para influir en el desarrollo regional, el BID debía ser un «banco grande». Acciones tales como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), –que se puso en marcha en 2000, contó con respaldo técnico y logístico esencial del BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata)–, y el Plan-Puebla Paraná, de 2001, son muy significativas en la medida que tienen un alto componente de coordinación estratégica de las inversiones a nivel regional. Esto denota que Iglesias percibía en parte el desarrollo en los términos de Matsuyama (1995), como un proceso de búsqueda de soluciones para dificultades asociadas con fallas de coordinación.

2.3. Inserción en la economía global

Un rasgo positivo del CW fue su insistencia en que la integración en los flujos de comercio e inversión internacional tiene potencial para constituirse en una fuente de beneficios para la economía. Esto contribuyó a cambiar la hipótesis muy difundida en la región de que el proteccionismo es la única vía hacia la industrialización. En particular, los promotores de la reforma esperaban que la apertura permitiera aumentar las exportaciones de manera significativa y que éstas cumplieran la función de liderar el crecimiento como había sido el caso de los «tigres» asiáticos (véase World Bank, 1993).

El problema que enfrentaron las políticas de apertura, no obstante, es que el marco conceptual que les servía de apoyo había dejado sin explicar tres cuestiones fundamentales: cómo debía implementarse el proceso de liberalización; cuáles son los factores que hacen que las exportaciones sean un factor dinamizador del crecimiento clave y cómo aumentar la demanda por los productos de exportación con mayor potencial para crecer. Estas preguntas, de hecho, serían contestadas sólo *después* de que se pusieran en marcha los procesos de apertura

y la contestación pondría en claro que el incremento de las exportaciones basado en la adquisición de nuevas ventajas competitivas demanda ciertas condiciones iniciales (infraestructura, mano de obra calificada, capacidad de absorción de conocimientos técnicos), institucionales (capacidad para solucionar problemas de complementariedad estratégica y «clima de inversión») y acceso a mercados. Como estas condiciones eran en muchos casos deficientes, la apertura en cuanto factor de aceleración del crecimiento fracasó frecuentemente aun cuando mejoraba la eficiencia de ciertas actividades.

La visión de Iglesias le asigna un rol fundamental al regionalismo como forma de generar las condiciones antes mencionadas. En Iglesias (2001) expuso doce principios o lecciones que extrajo de cinco décadas de integración. La explosión de crecimiento en el mundo emergente asiático, basada en el comercio intraindustrial y las cadenas regionales de valor está en línea con esta visión. Desde el BID Iglesias impulsó la idea de instalar un «nuevo regionalismo» que reemplazara la vieja noción que entendía el regionalismo como una extensión del proteccionismo a un área más extensa. El nuevo regionalismo se complementaba con las reformas en la medida que se gestaba en el ámbito de una economía más abierta. Además, el enfoque se vinculaba a objetivos de economía política, tales como el acceso recíproco a mercados preferenciales y a las normas respectivas, la consolidación de reformas a través de acuerdos comerciales formales, o la atracción de inversiones mediante un mercado regional más amplio con objetivos geopolíticos entre países de orientaciones similares (BID, 2006).

La preocupación de Iglesias por la inserción comercial de América Latina fue permanente y muy activa. En 1986 presidió la conferencia ministerial que originó la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y que condujeron a la creación de la Organización Mundial de Comercio. En lo que hace al BID, actuó en función de la noción de que éste debía ser el «banco de la integración» (BID, 2006), que había sido expresada por el ex presidente de la institución, Herrera. El banco estuvo involucrado de manera activa en todas las iniciativas de integración que se dieron en la región en el período y que fueron de una gran variedad, desde el TLCAN en el Norte hasta el Mercosur en el sur. Esta integración fue tanto financiera como técnica y de capacitación a través del INTAL[2] (Iglesias, 2001).

Iglesias veía al nuevo regionalismo como una respuesta adaptada a los tiempos de la vieja preocupación de Prebisch (1986) por los efectos de la especialización sobre el desarrollo. En la actualidad Iglesias (2011) considera que el problema de

2 Para ahorrar espacio, remitimos al lector al libro ya citado (BID, 2006) sobre las actividades del BID. En la segunda parte se describen las actividades en relación con el regionalismo y el comercio.

cómo integrarse está lejos de haber perdido vigencia: por una parte, hay una crisis de la que no se saldrá en un buen tiempo y, por otro, las relaciones internacionales están determinadas por dos grandes y nuevos factores. China pasará pronto a ser la primera potencia económica mundial. Se está produciendo ya la más grande transferencia de poder de la historia desde el occidente al oriente. Y ello viene acompañado por el surgimiento cada vez más pujante de los países emergentes.

2.4. Macroeconomía y arquitectura financiera internacional

Desde un principio el CW asignó gran importancia a la estabilidad macroeconómica y es lógico si se considera el contexto de fines de los ochenta, caracterizado por los desequilibrios fiscales, monetarios y externos que acompañaron a la década perdida. De las diez recomendaciones básicas del CW, tres pertenecen a la macroeconomía por derecho propio (se refieren a la política fiscal, monetaria y cambiaria). Para dar una idea del peso de la restricción macroeconómica al comienzo de las reformas basta con citar a Iglesias quien, al asumir en el BID en 1988, expresó: «De esta región conozco sus problemas, sus desafíos, lo que significa esta terrible década para la mayoría de los países: una década de crisis, endeudamiento y de retroceso social» (citado en López García, 2006; sobre su visión del período 1988-98 véase Iglesias, 1999).

Más allá de esto, sin embargo, el CW tampoco contaba con fundamentos analíticos sólidos en el aspecto macroeconómico. Para nuestro análisis alcanza con subrayar tres debilidades, que se destacan por sus consecuencias para el desarrollo. La primera es que el CW no tomó suficientemente en cuenta que los cambios en las reglas de juego son frecuentemente acompañados por inestabilidad sistémica. Para América Latina fue muy negativa la experiencia de desregulación del sistema financiero que generó un buen número de crisis financieras (véase Fanelli, 2011). La segunda es que, en el diseño de las reformas, no se consideró que en varios países (incluyendo todos los más grandes) la volatilidad macroeconómica había devenido un rasgo estructural, capaz de tener una influencia negativa independiente sobre el crecimiento. Este punto es hoy mejor entendido que cuando se lanzaron las reformas y el BID hizo una contribución para que esto sea así: en 1994 el tema fue analizado en el reporte sobre el progreso social de manera exhaustiva. La tercera es que la economía global no contaba con una arquitectura financiera internacional adecuada, lo que imprimió una dinámica inestable en los flujos de capital liberalizados: movimientos procíclicos y fenómenos de contagio y «freno súbito» (véase Fanelli, 2011). La falta de compatibilidad entre el régimen de políticas nacional y las reglas de juego local fue una fuente de equilibrios macroeconómicos recurrentes y el CW no tenía propuestas relevantes para manejar el problema.

Los aportes de Iglesias tienen que ver, sobre todo, con el último punto: desde el BID demostró gran preocupación por contribuir a la solución de los problemas creados por las fallas en la arquitectura financiera global. Las nuevas condiciones de la Segunda Globalización generaron demandas nuevas para las políticas e Iglesias hizo como protagonista, el mismo arduo aprendizaje que tuvo que hacer América Latina: asimilar el hecho de que en una economía abierta, las políticas macroeconómicas equivocadas se castigan sin merced. Iglesias consideraba que los bancos regionales como el BID debían hacer su aporte para subsanar las fallas en la arquitectura: en su concepción el BID debía apoyar a las economías en tiempos difíciles. En BID (2006, segunda parte) se detallan las iniciativas de apoyo por la vía, por ejemplo, de préstamos de emergencia. El BID aportó, también, a través de su instituto de investigaciones, una serie de estudios sobre las crisis en la región con el objeto no sólo de entenderlas sino, además, de extraer lecciones de política.

Como ya hemos subrayado en la introducción, el manejo macroeconómico de la región es hoy mucho más alentador. Pero no ocurre lo mismo en el plano global y las fallas de la arquitectura siguen siendo una amenaza. En relación con esto, Iglesias (2011) expresa la necesidad de mejorar la regulación de los movimientos financieros internacionales y aboga por mejoras en los organismos reguladores y supervisores públicos.

2.5. Inclusión

Cuando el CW estaba en su cenit, Iglesias advertía que las reformas se toparían con el viejo problema de reconciliar eficiencia económica y justicia social (Iglesias, 1992). Y estaba en lo cierto: una de las críticas de mayor peso al CW fue la poca atención a los problemas distributivos y de inclusión social, en una región que se caracteriza por mostrar una distribución regresiva e incidencia importante de la pobreza. Asimismo, llamaba la atención sobre la necesidad de no olvidar que los mercados funcionan dentro de un marco institucional y social definido, del cual depende su eficacia (Iglesias, 1994). En la visión de Iglesias, «el crecimiento económico y la integración social son condiciones indispensables para la estabilidad política y la preservación de las instituciones democráticas» (Iglesias, 1992, p.1).

La preocupación de Iglesias por los problemas de inclusión fue permanente. Esto no se plasmó solamente en sus discursos y escritos, también se reflejó en la asignación de los recursos del BID durante su gestión así como el tipo de programas que se lanzaron. La mitad de los préstamos del BID se destinaron a programas de inclusión (BID, 2006). La visión de Iglesias era que el BID era «mucho más» que un banco porque su misión debía incluir el objetivo de combatir la exclusión y ocuparse de temas como la cultura (véase Iglesias, 2006a). Este enfoque se reflejó en

la variedad de los programas del área, que abarcaron dimensiones del desarrollo como la de género, promoción del desarrollo indígena, salud y educación (ver BID, 2006). Sus iniciativas indican que concebía como improbable que los problemas de inclusión fueran a solucionarse de manera espontánea en una economía de mercado. Iglesias (2009) piensa como un emprendedor institucional. Según él, «la innovación ha llegado al ámbito de los servicios sociales y disponemos de un abanico amplio de aplicaciones de modelos y metodologías novedosas para mejorar los problemas de acceso y la calidad de los servicios de la población más desprotegida».

Más allá de la inclusión, el hecho de concentrarse en la búsqueda de eficiencia y dejar de lado la dimensión distributiva, terminó siendo perjudicial para las reformas en sí mismas. En efecto, como las mudanzas de reglas de juego generan perdedores y ganadores, los conflictos distributivos alrededor de las reformas pueden llevar a poner en peligro el proceso (ver Fanelli y Mc Mahon, 2007). La repetida observación de que iniciativas a todas luces muy convenientes desde el punto de vista de la eficiencia no son implementadas o, si lo son, generan suficiente resistencia *ex post* como para desnaturalizar o abortar la reforma, llevó a la conclusión de que los efectos distributivos no pueden ignorarse ni, tampoco, los costos de transacción, ya que frecuentemente éstos hacen imposible instituir esquemas para compensar a los perdedores (Rodrik, 1996).

Como Rodrik (1996) lo hiciera notar ya hace tiempo, la apertura aumenta y no disminuye la necesidad de que el gobierno ayude al sector privado a asegurarse contra los shocks internacionales contra los cuales la economía queda más expuesta al abrirse. Esto genera un vínculo muy difícil de manejar entre el régimen de políticas para la estabilidad y el régimen de políticas para la protección social: hay que aumentar la protección sin que se descontrolen las cuentas públicas. Si esto no se logra, el remedio puede ser peor que la enfermedad: un desequilibrio macroeconómico inducido por políticas de protección que no se pueden financiar puede generar un castigo a las malas políticas que termine dejando a los sectores desprotegidos en una situación más vulnerable.

2.6. Cambio institucional

El CW no contaba con una teoría del cambio institucional y ello fue una debilidad de relevancia. Proponer reformas sin atender a lo institucional equivale a asumir que existe una relación que podríamos llamar inmediata entre cambios de políticas o reglas y cambios en la estructura económica. Sin embargo, un cambio en las reglas de juego puede no ser efectivo para cambiar la estructura económica o puede modificar la estructura en un sentido no deseado. Una falacia de la literatura temprana fue la de asumir de manera implícita que si el análisis económico

señalaba claramente qué obstáculos debían removerse para obtener ganancias de eficiencia, lo racional era remover esos obstáculos. Las sucesivas generaciones del CW incorporaron las cuestiones asociadas con las instituciones, pero rápidamente quedó en claro que para implementar las reformas estructurales requeridas se necesitaban cambios en las reglas de juego tan amplios y tanto poder político que las reformas se asemejaban más a una revolución institucional –de costo económico desconocido– que a un mero cambio en las reglas de juego económicas. No resulta extraño, entonces, que la estrategia de sumar reformas institucionales *ad hoc* al CW terminara por producir «fatiga» (Lora *et al.*, 2004) y, en definitiva, el abandono del CW como fuente de inspiración primaria. El BID hizo aportes de manera sistemática para comprender cómo evolucionaban las reformas a través de sus investigadores.

Del legado de Iglesias referido a aspectos institucionales, lo que resulta más interesante destacar es su concepción del Estado y sus argumentos a favor de que «la política importa» (véase López García, 2006). Cuando ya los signos de fatiga eran evidentes, Iglesias (2000) afirmaba que había una contradicción entre la defensa de la democracia y la «nueva economía» y una visión puramente reduccionista de la reforma del Estado, ya que la nueva economía requiere del Estado habilidades especiales e intervenciones inteligentes.

Una situación de dualidad estructural se caracteriza por la existencia de trampas de pobreza en un contexto de fallas de mercado sustanciales: dualidad en el mercado de trabajo; falta de acceso al crédito. Es natural que en una situación de esta naturaleza, el Estado esté llamado a cumplir una función destacada. Sin embargo, de esta conclusión no se sigue que la región cuente con un Estado en condiciones de cumplir esta función. En realidad, Iglesias considera que es ingenuo asumir que esto es así: en buena medida, las causas que generan las fallas de mercado son las mismas que impiden el desarrollo de un Estado eficaz. Según Iglesias (2011), las políticas de desarrollo de la etapa de Bretton Woods se manejaban con un concepto de Estado omnipresente que se ocupaba de todo y del que se esperaban todas las respuestas. Corría el peligro –y así lo demostró la historia– de convertirse en un Estado cautivo, secuestrado por intereses particulares: el modelo de Estado omnipresente derivó inevitablemente en un Estado centralizador y fue cooptado por los intereses de las élites militares, políticas o económicas. Este punto era evidente en los años 70 cuando, además, devino en un Estado inestable.

Estos hechos, no obstante, no lo llevaron a concluir que la solución era lo que él llama un «Estado minimalista»: cuanto menos Estado y más mercado, mejor. La creación del Estado es un proceso y no un acto. El Estado minimalista no puede, tampoco, ocuparse de las fallas de coordinación en el mundo global, asociadas con el medio ambiente, el cambio climático, el crimen organizado y las drogas.

Hay una mayor demanda de acciones que sólo pueden ser gestionadas y enfrentadas por el Estado, a través de un sistema regulatorio público y de una adecuada coordinación con el sector privado y la sociedad civil (Iglesias, 2011). En tanto emprendedor institucional, Iglesias actuó de manera consistente con esto. Como se muestra detalladamente en BID (2006) el banco fue muy activo en todos los frentes, en lo que hace a mejorar la capacidad de gestión del sector público.

En base a Iglesias (2011) los criterios que debería considerar una reforma del Estado para ser compatible con su concepción del desarrollo pueden resumirse en los siguientes puntos.

- Es necesario un mercado que asigne los recursos y la iniciativa privada para lograr los volúmenes de inversión que se requieren.
- La mano visible del Estado se necesita para asegurar la equidad y la justicia social y la globalización exige, en verdad, una presencia mucho mayor del Estado en la definición y ejecución. Son clave los mecanismos regulatorios y de control con el fin de que el bien público predomine sobre los intereses privados.
- No existe un modelo único de reforma. Cada país debe definir el tamaño del Estado de acuerdo a sus propias estructuras económicas, sociales y políticas, y a la disponibilidad y calidad de su sector privado.
- La burocracia estatal tiene un papel central para nuestro desarrollo. Hay que reforzar la administración pública.
- El Estado debe contar con financiamiento adecuado: hay que determinar qué pacto fiscal se necesita entre la sociedad y el Estado, sobre todo porque existen intereses creados muy difíciles de atender.
- La Reforma del Estado es un tema eminentemente político. No es un problema tecnocrático; un Estado fuerte requiere de una sociedad civil fuerte y viceversa. La democracia depende en gran medida del equilibrio de esta relación.

3. LOS ENFOQUES POS CONSENSO DE WASHINGTON Y LA VISIÓN SISTÉMICA

3.1. El enfoque de crecimiento inclusivo

La inclusión es un concepto que abarca la equidad, la igualdad de oportunidades y la protección del empleo. Se busca garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los mercados, los recursos y el medio ambiente, así como establecer un marco regulatorio imparcial.

El enfoque de «crecimiento inclusivo» coloca la lucha contra la pobreza y las condiciones que la generan como objetivo prioritario de las políticas y postula que

si bien el crecimiento es una condición necesaria para evitar la exclusión, no es suficiente. Aunque existen diferentes versiones en función de la importancia que le asignan al objetivo de reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, todas coinciden en esta premisa[3].

Para que una reducción dada en la pobreza sea sostenible a largo plazo y mejore la inclusión, se considera que es vital generar empleo productivo. Esto supone fortalecer tanto el lado de la oferta del mercado de trabajo para evitar las trampas de pobreza (mejorando las calificaciones y la dotación de capital humano) como el de la demanda. Para este segundo objetivo se considera necesario eliminar los cuellos de botella que impiden la expansión dinámica del sector privado. Las iniciativas redistributivas, como las transferencias en efectivo condicionadas (Bolsa Familia, asignación universal por hijo) se consideran de gran utilidad como instrumentos de combate a la pobreza, pero lo vital para la sostenibilidad es crear empleo productivo. En consonancia con esto el enfoque pone especial atención en el análisis de las condiciones de empleo: dentro de ese análisis se incluyen todos los tipos de puestos de trabajo (asalariado, cuenta propia, formal e informal; rural y urbano) y todas las fuentes de generación de ingresos para el individuo, tomando en cuenta la diversidad de organizaciones que suele encontrarse en los países en desarrollo, que van de las microempresas a las firmas multinacionales. Asimismo, el problema del subempleo recibe tanta atención como el desempleo. Un objetivo del análisis del empleo es identificar los factores que generan informalidad y falta de movilidad desde los empleos de alta productividad (y salarios) hacia los de baja productividad (y bajos ingresos).

Al enfatizar las trampas de pobreza, los cuellos de botella que afectan a actividades específicas y la dinámica de generación de empleo, este enfoque coloca naturalmente en primer plano el cambio estructural. Esto lo aleja sustancialmente del enfoque del CW que asumía que si las reformas eliminaban las distorsiones que generan fallas de mercado, la movilidad de factores hacia su mejor uso sería una consecuencia endógena. Los cuellos de botella –por ejemplo, falta de infraestructura– serían eliminados por la iniciativa privada: si la infraestructura es escasa tiene que ser rentable construirla. Por supuesto, este argumento ignora los problemas de «trampa» que aparecen cuando los grandes proyectos de infraestructura requieren la coordinación estratégica de las decisiones (Matsuyama, 1995): las actividades que utilizarán los servicios de infraestructura no se desarrollan porque la infraestructura no está disponible y ésta no está disponible porque

3 Sobre crecimiento inclusivo véase: Thorat y de Haan (2011); Ianchovichina y Lundstrom (2009). Sobre crecimiento pro-pobres véase López (2004). Sobre los pilares del crecimiento inclusivo: IPC-UNDP (2011).

las actividades no se desarrollan. Las iniciativas del BID en el campo de la infraestructura y las políticas de inclusión que comentamos en la sección anterior son más consistentes con esta visión del cambio estructural que con el CW.

La transformación estructural debe buscar, prioritariamente, la utilización plena de la fuerza de trabajo. Para este enfoque, hay estructuras de especialización que son más apropiadas que otras. En particular, las industrias extractivas no emplean mucha mano de obra y pueden debilitar la capacidad de otros sectores para generar empleo si se desarrollan síntomas de la enfermedad holandesa (Van der Ploeg y Venables, 2010; Rodrik y McMillan, 2011). El crecimiento depende de las condiciones iniciales. Para que el crecimiento no se concentre en unos pocos sectores o actividades específicas reproduciendo la dualidad estructural, una transformación estructural compatible con el crecimiento inclusivo requiere diversificar las exportaciones y acceder a mercados extranjeros para aprovechar las economías de escala.

3.2. El diagnóstico de crecimiento

El enfoque de diagnóstico de crecimiento surgió como un intento de superar el dilema de tratamiento de shock vs. gradualismo que enfrentaron los programas de reforma del CW, por la vía de proporcionar una guía de cómo debería ser la secuencia de «ataque» a las diferentes restricciones existentes. Justamente, el objetivo central del diagnóstico es identificar las restricciones más importantes. La metodología fue propuesta por Hausmann *et al*. (2005) y ha habido otras contribuciones después (véase Banco Mundial, 2005; Dixit, 2005; Zagha *et al*., 2006). Este enfoque incluye entre las restricciones factores como las fallas de coordinación, las fallas de gobierno o las actividades de auto-descubrimiento asociadas con la innovación que estaban ausentes en el marco analítico del CW. En este sentido, es más afín con la visión de cambio estructural presente en el enfoque de crecimiento inclusivo. De hecho, hay autores que afirman que los diagnósticos de crecimiento deberían ser parte rutinaria de las políticas que buscan el crecimiento inclusivo (Lanchovichina y Lundstrom, 2009).

Un punto que resalta esta literatura es que es necesario aprender de los procesos de crecimiento que abortaron y de los casos de aceleración del crecimiento. Esta visión es muy relevante para regiones como América Latina, donde el proceso de crecimiento muestra períodos de aceleración, estancamiento y crisis y está lejos de seguir el camino más o menos estable que postulan los modelos de crecimiento habitualmente. En este sentido, esta literatura tiende un puente entre volatilidad y crecimiento que, como vimos, estaba ausente en la visión del CW.

Para realizar el diagnóstico se propone una metodología basada en un árbol de decisiones que empieza por identificar si el problema es la baja rentabilidad de

los proyectos de inversión o el elevado costo del financiamiento. Una vez realizada esa identificación el analista debe preguntarse por las causas que están detrás de la restricción identificada. Por el lado del costo de financiamiento se privilegian los factores que operan a través de fallas en los mercados financieros. Como se introducen las fallas que operan a través de los mercados globales –freno súbito, contagio, prociclidad– este enfoque integra en el cuadro muchos de los problemas que enfrentaron las reformas en América Latina. En lo que hace a falta de rentabilidad, el espectro es amplio y recoge avances recientes de la teoría del crecimiento, como el rol de las externalidades, las debilidades institucionales que generan baja apropiabilidad de los beneficios y las fallas de coordinación. Una vez identificado el conjunto de las restricciones más severas sobre el crecimiento, el analista puede también diagnosticar un síndrome sobre la base de los síntomas observados, lo que, a su vez, puede ser útil para la caracterización de la enfermedad subyacente. Un propósito importante de este procedimiento es concentrar los esfuerzos de política, dadas las limitaciones de recursos materiales e institucionales que enfrentan los hacedores de política.

La metodología se concentra, sobre todo, en cómo «encender» el crecimiento. Una vez que el crecimiento está en marcha, según Hausmann *et al.* (2005) la responsabilidad recae en las autoridades respecto de resolver las limitaciones institucionales y de otro tipo que inevitablemente se convertirán en restricciones operativas, aunque no lo fueran en el momento en que el crecimiento se pone en marcha. De hecho, esta metodología es más apropiada para economías que no están creciendo que para la situación actual en América Latina, en que hay economías como la argentina o la brasileña que han estado creciendo a buen ritmo. Una debilidad es que la metodología de diagnóstico da pocas pistas para determinar cuál es la probabilidad de que algunas restricciones clave devengan vinculantes.

Dos debilidades adicionales de la metodología son las siguientes. Primero, no enfatiza los problemas de pobreza y distributivos, como sí lo hace el enfoque de crecimiento inclusivo. En este sentido Lanchovichina y Lundstrom (2009) proponen complementar el diagnóstico de crecimiento con un diagnóstico de generación de empleo para hacer la metodología más compatible con el crecimiento inclusivo. Segundo, las características del cambio estructural que deberían seguir a la eliminación de las restricciones quedan indeterminadas, un aspecto que Rodrik y McMillan (2011) han abordado en trabajos más recientes en los que encontraron que los recursos naturales pueden ser un factor de retraso del cambio estructural. El enfoque, no obstante, tiene a su favor el de ser relativamente fácil de aplicar y ser pragmático. Este es un punto de contacto con la visión práctica de los problemas de Iglesias. De hecho, el BID ha estado apoyando la realización de diagnósticos de crecimiento para varias economías de la región (véase Agosin *et al.*, 2009).

3.3. La trampa de ingresos medios

Lin (2012) destaca que de los países que eran independientes y gozaban de un nivel de ingreso medio en 1960, casi tres cuartas partes se mantuvo en esa categoría de ingresos medios o reportaba en una menor para el año 2009. Esta evidencia llevó a ciertos investigadores, varios de ellos trabajando en instituciones internacionales, a argumentar que existe una trampa de ingresos medios. Un libro reciente del Banco Mundial define: «La trampa de ingresos medios se refiere a una situación en la que un país de ingresos medios no está en condiciones de realizar la transición a una economía de altos ingresos debido al aumento de sus costos y la competitividad en declive» (Griffith, 2011).

En cuanto a los factores que inciden en la generación de la trampa de ingresos medios, de manera estilizada, el argumento se puede sintetizar como sigue. Las actividades manufactureras juegan un papel de liderazgo en el proceso de crecimiento económico en el período en que los países pasan de la categoría de ingresos bajos a medios. En el caso de los países asiáticos, se beneficiaron del hecho de que la región fue un destino privilegiado de las grandes multinacionales que invirtieron en instalaciones de ensamblaje de bajo valor agregado y vincularon a los países a través de redes de producción regionales y globales. Sin embargo, a medida que la productividad aumentó y los salarios y los niveles de vida mejoraron, se fue haciendo más difícil seguir siendo competitivo. Para mantener el ritmo de crecimiento, esas economías deben mejorar su capacidad de innovación y desarrollar actividades con economías de escala que les permitan acceder a nuevas ventajas comparativas. Foxley y Sossdorf (2011) expresan una opinión similar para el caso de América Latina.

Eichengreen (2011) añade dos factores que pueden incidir en generar una trampa de ingresos medios. Primero, la transición demográfica que brinda un dividendo en sus primeras etapas, pero puede convertirse en una carga en la etapa del envejecimiento. Segundo, durante el período de alto crecimiento, los aumentos de productividad se sostienen sobre la base del cambio estructural: se transfieren trabajadores subempleados en el sector rural al sector industrial urbano. Al pasar de un empleo de baja productividad a otro de alta, la productividad global aumenta. Pero esto no puede continuar para siempre.

En esta literatura, la heterogeneidad y los cambios estructurales son esenciales (véase Lin, 2012; Rodrik y McMillan, 2011; Stiglitz, 2012). De hecho, para Rodrik y McMillan (2011), la heterogeneidad estructural puede ser una fuente primaria de aceleración del crecimiento debido a los aumentos en la productividad que se producen cuando el sector tradicional es absorbido por el moderno. La transformación estructural, sin embargo, se acompaña de cambios sociales y de distribución que

pueden ser difíciles de manejar. Gill y Kharas (2007) plantean dos cuestiones importantes que pueden afectar el crecimiento: la posibilidad de que los rendimientos crecientes se asocien con un empeoramiento en la distribución de los ingresos y los costos que generan los desequilibrios asociados a la urbanización y la congestión.

Según Griffith (2011), hay dos requisitos fundamentales para escapar de la trampa de ingresos medios: altos niveles de inversión que incorporen nuevas tecnologías, y políticas que favorezcan la innovación. En el mismo sentido, el Banco Mundial (2010) recomienda que, si los países asiáticos de ingresos medios desean evitar la trampa, deben fortalecer la inversión en capital físico y humano y ascender en la cadena de valor en la producción y las exportaciones. Requisitos adicionales son fomentar el espíritu empresarial y la voluntad de asumir riesgos, la estabilidad macroeconómica y crear las condiciones para hacer frente a nuevos problemas sociales causados por el rápido crecimiento (ver Nallari *et al.*, 2011). La movilidad de la mano de obra y el desarrollo financiero son consideradas condiciones básicas para permitir que las estructuras de producción favorezcan las industrias de alta elasticidad del ingreso y los sectores demandantes de mano de obra calificada y conocimiento intensivo (Lin, 2012).

Un punto esencial de contacto entre esta literatura y la visión del desarrollo de Iglesias es la importancia vital que se le asigna al regionalismo como factor dinamizador y catalizador de actividades con rendimientos crecientes. Según se expresa en el libro de Gill y Kharas (2007) sobre el «renacimiento asiático», en buena medida la rápida recuperación del Asia emergente se debe al comercio internacional y la regionalización de la producción que se vieron favorecidos por la gran cantidad de acuerdos de libre comercio entre los países de la zona que crecieron hasta formar un «*noodle bowl*» que les permitió a las economías ampliar el tamaño del mercado, ganar economías de escala y aumentar la variedad y calidad de los insumos intermedios. Rodrik y McMillan (2011), sin embargo, alertan sobre el peligro de la formación de «enclaves», a partir de actividades que normalmente operan a niveles de productividad muy altos y pueden explotar las economías de escala, pero son incapaces de absorber la mano de obra excedente del sector formal.

La literatura sobre ingresos medios, no obstante, aunque no lo ignora, no hace aportes de relevancia en relación con dos puntos clave en la visión de Iglesias: la arquitectura financiera internacional y la especialización en recursos naturales como un obstáculo para el cambio estructural dinámico. En este sentido, esta literatura está excesivamente influida por la experiencia asiática, donde la dificultad principal tiene que ver con una especialización en ensamblaje para explotar una ventaja comparativa en mano de obra barata y no con una especialización en la producción de materias primas. Asimismo, en Asia, si bien la crisis de Corea y otros países tuvo gran repercusión, históricamente la volatilidad macroeconómica

ha sido un problema mucho menos importante que en América Latina, donde la recurrencia de crisis ha sido causa de desaceleración del crecimiento.

4. REFLEXIONES FINALES

El largo camino recorrido desde las primeras reformas del CW hasta la actualidad, en suma, ha dado lugar a desarrollos muy importantes a partir de la interacción entre la teoría económica y los aportes de los emprendedores institucionales involucrados en la ingeniería social del desarrollo. El legado de Iglesias se destaca en relación con esto último. Hoy se han incorporado en los enfoques de política de crecimiento puntos que enfatizó Iglesias:

- Centralidad de las transformaciones estructurales en el proceso de desarrollo.
- El regionalismo como forma de incrementar las exportaciones generadoras de innovación y rendimientos crecientes.
- Necesidad de garantizar que el crecimiento sea inclusivo.
- Importancia del régimen macroeconómico y su articulación con la arquitectura financiera internacional.
- Papel clave de las instituciones dentro de un enfoque sistémico de los problemas del desarrollo.
- Valoración del papel del Estado como agente de cambio sin perder de vista que puede ser cooptado por elites que no buscarán el bienestar general.

La visión ingenua del CW que más o menos implícitamente asumía: *identificación de obstáculos a la eficiencia → reforma de reglas de juego → cambio estructural*, cambió radicalmente entre los primeros intentos de los setenta y la visión actual. Los desequilibrios macroeconómicos de magnitud que acompañaron con frecuencia a las reformas, contribuyeron centralmente al cambio de visión. Hoy está claro que la inducción deliberada de un cambio sistémico supone más que una mera modificación en las reglas del juego, justamente porque la relación entre reglas y cambio de estructura no es inmediata sino que está mediada por una serie de elementos que tienen que ver con tres factores: primero, la relación entre las reglas formales –que pueden ser modificadas de manera deliberada por la autoridad– y el resto de los *elementos de la estructura* económica que no pueden serlo y cuya interacción puede dar lugar a fallas de coordinación agregadas; segundo, las *relaciones de poder* en una situación históricamente determinada, que introduce restricciones de economía política y determina que ciertas elites pujen por controlar el Estado, como lo hizo notar Iglesias; tercero, los problemas específicos de

implementación, que reclaman una tecnología para la ingeniería social apropiada, capaz de lidiar con errores de política y desequilibrios macroeconómicos. Los elementos involucrados en esto son tan complejos que no es posible especificarlos sin hacer referencia al contexto histórico y geográfico.

El desafío intelectual de hoy es cómo pensar los problemas del desarrollo en un marco de globalización. En realidad, lo cambiante del escenario global hace que más allá de la decadencia del CW, la necesidad de reformas adaptativas no haya desaparecido. Lo que está claro es que cualquier propuesta de reforma no podrá dejar de lado lo ya aprendido: la implementación requiere de condiciones políticas y de una *ingeniería social* para la reforma que incluye desde el diseño hasta la ejecución.

El enfoque del crecimiento que se tiene en la actualidad es más rico. Pero no se cuenta aún con un nuevo paradigma completamente articulado. Para articular los avances analíticos dentro de un nuevo paradigma, probablemente lo que está faltando es un esquema que permita vincular mejor el *hardware* con el *software* del sistema económico y estudiar sus interacciones en el marco de las organizaciones de la economía. El sistema que es objeto de reforma es un arreglo complejo de elementos –instituciones, recursos, organizaciones y agentes– que deben ser consistentes entre sí y con el resto de los dominios –la política, la sociedad, el marco internacional– para estar en condiciones de cumplir con sus funciones económicas (Aoki, 2001).

Una de las lecciones de las reformas que surge de analizar las reflexiones e iniciativas que impulsó Iglesias es que, al tiempo que el cambio institucional (la reforma) busca cambiar el sistema, ese cambio se encuentra constreñido por las características que ese sistema exhibe y que son una herencia del pasado. Las reformas institucionales orientadas a optimizar el cumplimiento de esas funciones, por ende, deben cumplir con el requisito de adaptabilidad sistémica: las nuevas reglas de juego deben integrarse de manera armónica con la estructura y el resto de los dominios (ver Aoki, 2001). Si ello no ocurre, uno de los síntomas posibles de no adaptabilidad es la aparición de fallas de coordinación a nivel agregado y crisis. En este sentido, desarrollar un enfoque sistémico del desarrollo es una tarea que podría tener alto retorno social si sirve para diseñar mejor las reformas del sistema.

Por la variedad de elementos del *hardware* y el *software* que aparecen interactuando en sus reflexiones, sin dudas el enfoque de Iglesias es sistémico. Nuestra hipótesis es que por haberse movido intelectualmente en el terreno en que se cruzan la tradición estructuralista y la neoclásica y en una época de crisis frecuentes, su visión se benefició en cuanto a amplitud y profundidad.

BIBLIOGRAFÍA

Agosin M., E. Fernandez-Arias y F. Jaramillo (eds.). (2009) Growing Pains: Binding Constraints to Productive Investment in Latin America (pp. Ch. 3, 111-164). Washington, D.C: IDB.

Aoki, Masahiko (2001). Toward a Comparative Institutional Analysis. Cambridge: MIT Press.

Banco Interamericano de Desarrollo (2006). Al servicio de algo más que un banco. Enrique Iglesias Presidente del BID (1988-2005). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Basu, S. y A. Taylor (1999). Business Cycles in International Historical Perspective. Journal of Economic Perspectives. 13 (2):45-68.

Dixit, Avinash (2005). Evaluating Recipes for Development Success. Paper presentado en World Bank DEC Lectures, 21 de abril.

Eichengreen, Barry, Donghyun Park y Kwanho Shin (2011). When Fast Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for the People's Republic of China. ADB Economics Working Paper Series, número 262, junio.

Eichengreen, Barry (2011). Escaping the Middle Income Trap. University of California, Berkeley, en: http://www.kc.frb.org/publicat/sympos/2011/2011.Eichengreen.Remarks.pdf

Fanelli, José María (ed.) (2007). Understanding Market Reform in Latin America. Similar Reforms, Diverse Constituencies, Varied Results. Nueva York: Palgrave-Macmillan.

Fanelli, José María (2011). Domestic Financial Development in Latin America. En Ocampo, José Antonio & Ros, Jaime. The Oxford Handbook of Latin American Economics. Oxford Handbooks in Economics, Oxford University Press.

Fanelli, J.M. y J.P. Jiménez (2010). Volatilidad macroeconómica y espacio fiscal en América Latina. En Pensamiento Iberoamericano, vol. 6.

Foxley A. y F. Sossdorf (2011). Making the Transition from Middle-Income to Advanced Economies, International Economics, Carnegie Endowment for International Peace, setiembre.

Gill, Indermit and Homi Kharas (2007). An East Asian renaissance: ideas for economic growth. Washington: The World Bank.

Griffit, Breda (2011). Middle-Income Trap. En Nallari, R., S. Yusuf, B. Griffith, y R. Bhattacharya (2011). Frontiers in Development Policy. A Primer on Emerging Issues. Washington: The World Bank.

Hausmann, R.; Rodrik, D. y Velasco, A. (2005). Growth Diagnostics. Cambridge, MA: The John F. Kennedy School of Government, Harvard University, marzo. http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/barcelonasep20.pdf

Ianchovichina E. y S. Lundstrom (2009). Inclusive Growth Analytics. Framework and Application. The World Bank, Policy Research Working Paper # 4851.

Iglesias, Enrique V. (1992). Reflexiones Sobre el Desarrollo Económico. Washington: IDB Bookstore.

— (1994). El desarrollo económico y social: tarea inconclusa de América Latina. Extracto de la sección III de la exposición realizada en la sesión inaugural de la XXXV Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del BID y IX de la Corporación Interamericana de Inversiones, Guadalajara, México, 11 de abril.

— (1999). Cambio y crecimiento en América Latina. 1988-1998. Washington: BID.

— (2000). Repensar la política para reinventar el Estado. Quórum: Revista de Pensamiento Iberoamericano, nº. 1, pp. 19-25.

— (2001). Doce lecciones de cinco décadas de integración comercial en América Latina y el Caribe. Revista de Integración y Comercio, INTAL, nº 13, enero-abril, pp. 135-147.

— (2006a). Un compromiso permanente con América Latina (1988-2005). En BID, Al servicio de algo más que un banco. Enrique Iglesias Presidente del BID (1988-2005), Washington.

— (2006b). El Papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina, Revista de la CEPAL 90, diciembre.

Izquierdo, A. y Talvi, E. (2011). ¿Una región, dos velocidades? Desafíos del Nuevo Orden Económico Global para América Latina y el Caribe. Washington: BID.

International Policy Center for Inclusive Growth (2011). Dimensions of Inclusive Development, Poverty in Focus, nº 23.

Krueger, A. (2012). Comments. En Justin Yifu Lin (2012), New Structural Economics. A Framework for Rethinking Development and Policy. Washington: The World Bank, pp. 48-51.

Krugman, Paul (2002). The Fall and Rise of Development Economics. En: http://web.mit.edu/krugman/www/dishpan.html

López, Humberto J. (2004). Pro-poor growth: a review of what we know (and of what we don't). The World Bank (PRMPR), http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC17880.pdf

Lin, Justin Yifu (2012). New Structural Economics. A Framework for Rethinking Development and Policy. Washington: The World Bank.

López García, Santiago (2006). Laudatio, expuesto en la Universidad de Salamanca, 26 de mayo de 2006.

López-Calva, L. F. y N. Lustig (2010). Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress? Brookings Institutions Press and UNDP.

López, A. y G. Ramos (2010). La exportación de servicios en América Latina: los casos de Argentina, Brasil y México. Red Mercosur, http://www.redmercosur.org/la-exportacion-de-servicios-en-america-latina-los-casos-de-argentina-brasil-y-mexico/publicacion/170/es/

Lora, Eduardo (ed.) (2007). El estado de las reformas al Estado en América Latina. Washington: BID.

Lora, Eduardo y Mauricio Olivera (2004). What Makes Reforms Likely: Political Economy Determinants of Reforms in Latin America. Journal of Applied Economics, VII (1), pp. 99-135.

Matsuyama, Kiminori (1995). Development as Coordination Problems, Discussion Papers 1123 Northwestern University, Center for Mathematical Studies in Economics and Management Science.

Nallari, R., S. Yusuf, B. Griffith, and R. Bhattacharya (2011). Frontiers in Development Policy. A Primer on Emerging Issues. Washington: The World Bank.

Rodrik, Dani (1996). Understanding Economic Policy Reforms. Journal of Economic Literature; 34(1), pp. 9-41.

Rodrik, D. and M. McMillan (2011). Globalization, Structural Change and Productivity Growth, NBER, Working Paper 17143.

Prebisch, Raúl (1986). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, Desarrollo Económico, Vol. 26, nº. 103. (oct.-dic.), pp. 479-502.

Secretaría General Iberoamericana (2009). Documento síntesis, innovación y crecimiento, en http://segib.org/upload/INNOVACION%20Y%20CONOCIMIENTO%20Seminario%20Preparatorios.pdf

Sen, Amartya (2000). Desarrollo como Libertad. Buenos Aires: Editorial Planeta.

Sinnott, E., J. Nash y A. de la Torre (2010). Los recursos naturales en América Latina y el Caribe. ¿Más allá de bonanzas y crisis? Washington: Banco Mundial.

Stiglitz, J. (2012). Comments. En Justin Yifu Lin (2012), New Structural Economics. A Framework for Rethinking Development and Policy. Washington: The World Bank, pp. 56-65

Thorat, S. y R. de Haan (2011). Inclusive Growth: From Policy to Reality, paper preparado para la conferencia «Inclusive growth» organizada por el International Development Research Centre, Nueva Delhi, 12-13 de diciembre.

Van der Ploeg, F. y A. J. Venables (2010). Absorbing a Windfall of Foreign Exchange: Dutch Disease Dynamics. University of Oxford and CEPR, http://www.vwl.unibe.ch/research/seminar/pdf/prof_rick_van_der_ploeg_2010-11-01.pdf

World Bank (1993). The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy. World Bank Policy Research Report, editado por Oxford University Press.

Williamson, John (1990). What Washington Means by Policy Reform. En J. Williamson (ed.), Latin American Adjustment, Washington D.C., Institute for International Economics, pp. 7-20.

Zagha R., Nankani G. y Gill I. (2006). Rethinking Growth. Finance and Development. 43 (1).