

Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI

Alicia Bárcena
Antonio Prado
Editores



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago de Chile, abril de 2015

Libros de la CEPAL

132

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

El presente libro fue coordinado por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto. Colaboraron en su preparación Esteban Pérez-Caldentey, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico; Miguel Torres, Editor Técnico de la Revista CEPAL, y Romain Zivy, Coordinador Adjunto de la Oficina de la Secretaria Ejecutiva.

El documento fue elaborado en el marco del proyecto “Raúl Prebisch y los desafíos del siglo XXI”, llevado a cabo por la CEPAL y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) (International Development Research Centre (IDRC)) del Canadá durante el período 2011-2013. Los autores agradecen a Federico Burone, Director para América Latina y el Caribe del CIID; Luis Bértola, Profesor de la Universidad de la República del Uruguay y coordinador técnico del proyecto, y Vicente Neira, asistente de investigación del proyecto, así como a todos los participantes en el Simposio sobre Neoestructuralismo y Economía Heterodoxa, que se celebró en la sede de la CEPAL en Santiago, los días 22 y 23 de abril de 2013.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-121879-4 (versión impresa y pdf)

ISBN: 978-92-1-057093-0 (versión ePub)

Nº de venta: S.14.II.G.23

LC/G.2633-P/Rev.1

Copyright © Naciones Unidas, 2015

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

S.15-00293

Esta publicación debe citarse como: *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Capítulo X

Crecimiento, empleo y equidad: el nuevo papel del Estado

Robert Boyer

Introducción

Las reflexiones sobre el papel del Estado tras el colapso de la creencia en la omnipotencia de los mecanismos del mercado se derivan de dos observaciones. En primer lugar, llama la atención el surgimiento en América Latina hace una década del tema del crecimiento con equidad, mientras que en el resto del mundo, por el contrario, se registraba un aumento de la desigualdad. La segunda observación es que, ante una crisis sistémica, hay una incertidumbre radical del análisis, de modo que, como afirma Joseph Schumpeter, si los modelos fracasan, significa que la teoría macroeconómica es errónea, por lo que es necesario adoptar una visión que inspire una nueva concepción del desarrollo y del Estado. En el presente ensayo se trata el tema del crecimiento, el empleo, la igualdad, y el nuevo papel del Estado. Más precisamente, se analiza la reorganización del rol del Estado con el objetivo de propiciar un mecanismo por el cual se reduzcan permanentemente las desigualdades, bajo un régimen de crecimiento sostenible a largo plazo.

A fin de explicar cómo se concibió un régimen de este tipo, en la sección A se resume la evolución de los modelos económicos desde

la Segunda Guerra Mundial en Europa y los Estados Unidos. Tras un período de gran éxito, el sistema socioeconómico entró en crisis en la década de 1970, lo que legitimó el regreso de la teoría de los mercados autorregulados y eficientes, que también entraron en crisis (véase la sección B). Posteriormente, con el fracaso del fundamentalismo de mercado, se abre una nueva etapa que puede conducir a un paradigma de la rehabilitación de la función del Estado a través de una política económica pragmática, teniendo en cuenta las lecciones del pasado. En la búsqueda de un sistema socioeconómico que incorpore una meta de justicia social, es importante aclarar los vínculos entre los diversos componentes del sistema de protección social, no solo con el bienestar de la población, sino también con las formas institucionales que conforman el régimen de crecimiento. Sin embargo, estas políticas no pueden ser una simple reproducción de las utilizadas por los países desarrollados después de la Segunda Guerra Mundial. En efecto, la apertura internacional en todos los ámbitos —el comercio, la inversión directa, el capital financiero y la propiedad intelectual— ha creado un grado de interdependencia sin precedentes de las políticas económicas en la búsqueda de regímenes de crecimiento sostenibles en términos de desigualdad social y ambiental.

A. La reducción de las desigualdades en las economías desarrolladas dentro de un régimen de crecimiento alto y estable

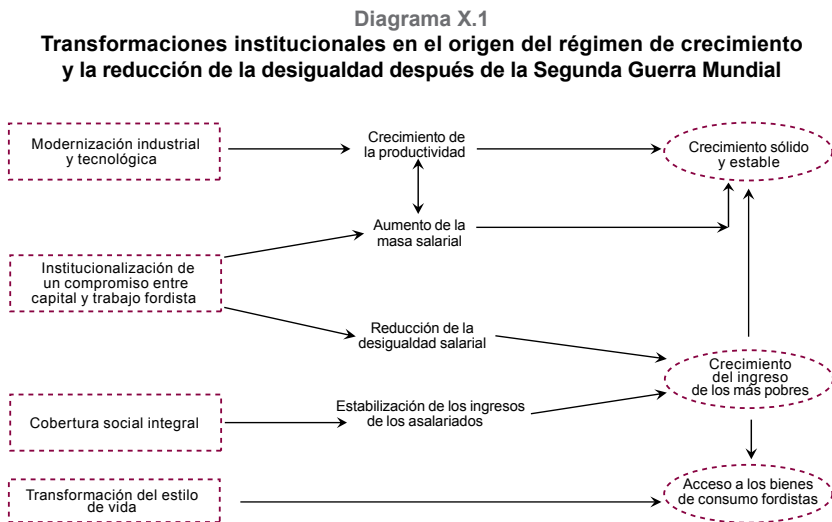
1. La década de 1950: el equilibrio entre la eficiencia económica y la justicia social

A mediados de los años sesenta, uno de los libros más importantes de introducción a la economía era *Economics*, de Paul Samuelson (1948). Desde el primer capítulo, se insistía en la necesidad de optar entre la equidad y la eficiencia: de un lado se hallaba la antigua Unión Soviética y del otro los Estados Unidos. Según el autor, a mayor igualdad, se registraba un menor desempeño de la economía. Esta oposición resultaba sorprendente a quienes conocían el caso de Francia, donde se observaba un alto crecimiento —superior al de los Estados Unidos— y una reducción de la desigualdad. Esta coexistencia no podía concebirse en la teoría. Por una parte, la teoría de la regulación fue elaborada para interpretar este régimen, aparentemente paradójico, que llamamos fordista (Aglietta, 1982; Boyer, 1986), en el cual los obreros gozan de un alto crecimiento de los salarios y una extensión de la cobertura

social que permiten una comprensión de la jerarquía de los ingresos, mientras que la tasa de ganancia permanece bastante estable y genera un alto nivel de inversión productiva y de la productividad llegando casi al pleno empleo. En la teoría neoclásica, que solo estudia los equilibrios estáticos, esta conjunción extremadamente favorable no puede existir, pero si se analizan los procesos de institucionalización de las economías, se puede suponer la aparición de nuevos modelos de crecimiento, que no son regímenes naturales, sino construcciones sociales logradas por medio de políticas originales. Así nació la teoría de la regulación. Interpretar retrospectivamente este proceso ayudaría a entender lo que está ocurriendo o podría ocurrir en América Latina y evaluar las posibilidades de éxito del proyecto de crecimiento con equidad (CEPAL, 2012a).

2. La sorprendente década de 1960: una simbiosis entre la reducción de la desigualdad y el crecimiento

El fin de la inestabilidad y la tendencia al estancamiento observados entre las dos guerras mundiales se deben a la complementariedad entre un conjunto de transformaciones estructurales y de las principales instituciones económicas, ninguna de las cuales por sí sola habría sido una causa determinante (véase el diagrama X.1).



Fuente: Elaboración propia.

En este modelo se considera una capacidad productiva muy alta, porque entre las dos guerras mundiales se produjeron varias innovaciones, como la cadena de producción en masa, y el retraso se compensó con una altísima inversión en la implementación de las nuevas técnicas, de tal modo que al comienzo de la instauración del sistema existía una enorme capacidad de progresión de la productividad que se distribuía entre los salarios, las utilidades y la baja de los precios relativos de los nuevos bienes de producción industrial.

Pero la novedad mayor fue un compromiso con los asalariados para que la producción en masa sintonizara con el consumo en masa, gracias a la indexación de los salarios nominales en función de la inflación y la productividad de la economía, lo que no existía anteriormente, cuando el producto era absorbido por las capas sociales de mayor ingreso y con mayor poder adquisitivo, era exportado a las colonias o simplemente vendido al resto del mundo. Esta invención crucial deriva de la idea de que el mercado interno debe sincronizarse con los avances tecnológicos, y esta nueva visión dio lugar a tres cambios institucionales, que se enumeran a continuación.

En primer lugar, se favoreció el acceso a la educación. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la ley de reajuste a los militares (denominada G.I. Bill) propició un acceso casi gratuito a la educación de los soldados que combatieron en la Segunda Guerra Mundial; en Francia, el acceso a la educación fue consecuencia de la democratización, mientras que en los países socialdemócratas se homogeneizó la calificación del capital humano (André y Delorme, 1983).

El segundo cambio fue el establecimiento de una tributación personal muy progresiva: en los Estados Unidos, al final de los años cincuenta, la tasa marginal por el sector más rico de la población era del 83,5%, muy elevada con respecto al impuesto de tasa prácticamente uniforme que hoy reduce radicalmente la redistribución del ingreso hacia los más pobres (Piketty, 2013). Claramente se observaba una aceptación social de la redistribución a nivel nacional.

Por último, con el incremento del gasto social se produjo una desconexión del acceso a la salud, la formación profesional, las prestaciones familiares y la vivienda con respecto a los mecanismos puros de mercado: algunos países avanzaron en el concepto de desmercantilización de la relación laboral y, especialmente en el norte de Europa, surgió un capitalismo de bienestar (Pedersen, 2008).

De hecho, se modificó totalmente el régimen socioeconómico mediante una intensa construcción institucional, de modo que no se trató simplemente de una recuperación de los daños y retrasos asociados con la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, sino que casi todos los sectores políticos y los gobiernos, independientemente de sus orientaciones ideológicas, percibieron el surgimiento de una nueva era del capitalismo. En

Francia, por ejemplo, el presidente liberal Giscard d'Estaing declaró su admiración por las sociedades socialdemócratas. Los demócratacristianos y los socialdemócratas europeos tenían una visión muy similar de la integración económica. En los Estados Unidos, Alfred Sloan, alto dirigente de General Motors, se consideraba la parte más elevada de la jerarquía salarial, y los demócratas y republicanos compartían la misma concepción y práctica de la política económica keynesiana, lo que puede considerarse el cuarto cambio clave después de los años cincuenta. Estos hechos marcan un profundo contraste con el capitalismo contemporáneo, donde los directores generales de los bancos de inversión están en la cúspide del escalafón salarial, y ya no se ven a sí mismos como empleados. Es esencial comprender cabalmente las condiciones sociales de semejantes regímenes: no fue solo la invención de una ingeniería social en busca de un óptimo de Pareto, sino un complejo proceso que se originó tras la guerra con consecuencias que pocos anticiparon. Por último, prácticamente se alcanzó el pleno empleo y, en ese entendido, los asalariados tenían un gran poder de negociación, a diferencia de lo que se observa hoy: en Francia, con más del 10% de desempleo y más de 5 millones de desocupados, el poder de negociación de los asalariados no es tan grande, de modo que triunfan las estrategias de flexibilización salarial.

3. Diversidad de compromisos sociopolíticos nacionales y pluralidad del capitalismo

Claramente, hubo amplias diferencias en la implementación de este modelo abstracto según las trayectorias nacionales. La investigación estadística dejó al descubierto la existencia simultánea de al menos cuatro formas de capitalismo en las economías de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que se describen a continuación (Amable, Boyer y Barré, 2008; Amable, 2003).

El capitalismo de mercado o liberal se caracteriza por un amplio uso de mecanismos de mercado, regulados por organismos para asegurar su correcto funcionamiento. En la configuración del escenario posterior a la Segunda Guerra Mundial, los convenios colectivos en las ramas motrices y la distribución de incrementos salariales en otros sectores clave de la economía —debido a la existencia de un empleo casi pleno, alcanzado gracias a políticas monetarias y fiscales activas, inspiradas en la teoría keynesiana— explican la restauración del crecimiento y una reducción significativa de las desigualdades. Este es el modelo estadounidense o británico.

La segunda configuración, la del modelo socialdemócrata, se define como la negociación permanente de nuevos compromisos sociales en la cual todos los actores económicos tienen voz y poder de decisión sobre el cambio institucional. Además, como el sentido de solidaridad nacional se expresa mediante una amplia cobertura social, de tipo universal, esta configuración resultó ser la más eficaz para conciliar la justicia social y la eficiencia

económica, incluso más allá de las crisis financieras, tras la apertura al capital internacional. Los países nórdicos pertenecen a este modelo.

El tercer modelo es el del capitalismo impulsado por el Estado, sea el gobierno central (en el caso de Francia) o las provincias (en el caso alemán). En esta configuración, el gran sector público de ayer, hoy caracterizado por múltiples intervenciones y elevadas transferencias sociales instrumentadas por medio de la fiscalidad y la seguridad social, permite una importante redistribución del ingreso nacional, la que promueve la actividad del mercado interno (Francia) o la creación de empleo en los sectores de exportación (Alemania). En ambos casos, se conciliaron el crecimiento y el mantenimiento de la desigualdad reducida, por lo menos hasta la década de 1970.

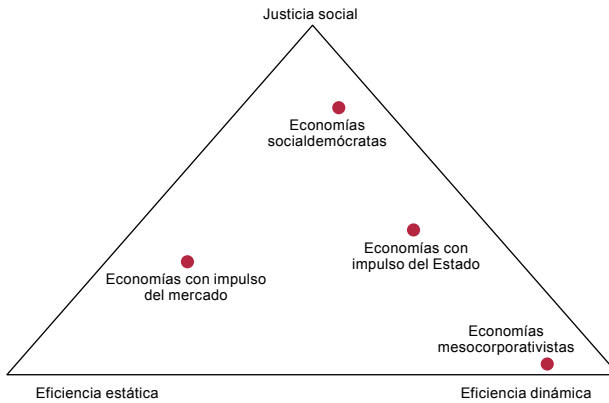
Por último, el capitalismo mesocorporativista está organizado en torno a grandes grupos que abarcan una amplia variedad de industrias en las que, mediante un compromiso inicial, se asegura la estabilidad del empleo de los trabajadores cuyas habilidades son esenciales para la producción, en una jerarquía salarial limitada por el hecho de que los líderes de los grandes grupos se forman dentro de sus confines. Esta es otra manera de garantizar la complementariedad entre la desigualdad reducida y el desempeño económico; este compromiso inicial marca el camino en el Japón y la República de Corea. Tradicionalmente, la mayor parte de la seguridad social dentro de los grupos mencionados estaba garantizada, pero la crisis de este modelo y el estancamiento a largo plazo resultante condujeron a una intervención cada vez más amplia del Estado en términos de política social.

4. El “trilema” de la capacidad de respuesta a las condiciones del mercado, la eficiencia dinámica y la justicia social

Tradicionalmente, de Paul Samuelson a los teóricos de los ciclos económicos reales, el capitalismo se clasifica según la relación entre la eficiencia estática —es decir, la habilidad de reaccionar ante alteraciones de la productividad o la confianza, a crisis cambiarias o a caídas del comercio mundial— y la justicia social. ¿Pero cuál fue la razón del éxito del fordismo? En primer lugar, la atenuación de los ciclos; luego, principalmente su capacidad para conciliar la modernización, la mejora general del nivel de vida y la moderación de las desigualdades.

No fue un simple proceso de convergencia para volver a las configuraciones anteriores, sino el resultado de compromisos sociopolíticos nuevos, que dieron sentido y legitimidad a un intenso constructivismo institucional. En esta dinámica, primero fue el capitalismo socialdemocrático y después el capitalismo con fuerte intervención del Estado los que obtuvieron mejores resultados en el logro de la complementariedad entre la eficiencia dinámica y una mayor justicia social (véase el diagrama X.2). Cabe recordar que a fines de la década de 1960, varios expertos estadounidenses concurrieron a Francia para observar el milagro francés y tratar de obtener algunas lecciones para su propio país.

Diagrama X.2
Tipos de capitalismo y relación entre eficiencia e igualdad, hasta la década de 1970



Fuente: Elaboración propia.

B. El final de la “edad de oro”: el éxito de los regímenes dominados por el mercado y sus crisis

1. La década de 1980: una contrarrevolución conservadora

En los años ochenta surgió una revolución que empezó con las ideas y que probablemente no habría sido tan exitosa sin el agotamiento y la posterior crisis abierta del modelo previo de los países de la OCDE.

En primer lugar, la progresión de la productividad total de los factores en los Estados Unidos era nula, de tal modo que siguieron vigentes las instituciones encargadas de repartir el ingreso, pero el crecimiento se estancó y afloraron conflictos distributivos que generaron inflación y desempleo.

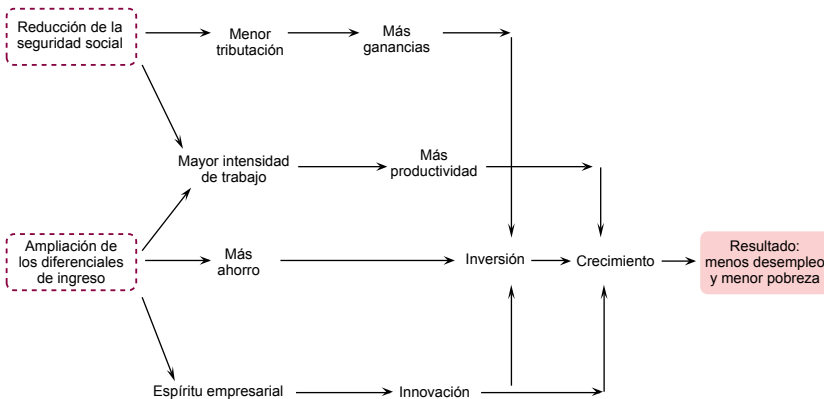
En segundo lugar, hubo una ola de internacionalización que destruyó los compromisos previos. Anteriormente, en el fordismo, existía una complementariedad entre los capitalistas y los asalariados, pero cuando una economía sigue expandiendo sus exportaciones hasta un determinado umbral, ocurre una desconexión entre los intereses de los empresarios y los de los asalariados: lo que no se puede vender a nivel nacional, se vende al exterior y los salarios pasan a ser un costo y no una contribución a la demanda interna. Por ejemplo, la industria alemana no vendía un gran volumen al sector interno, pero estaba vendiendo al resto del mundo: así se rompió la relación entre capital y trabajo a nivel nacional.

Finalmente, la globalización financiera exacerbó este proceso de desconexión entre el espacio económico y el espacio político, porque los

dueños del capital podían retirar su dinero de una institución o centro financiero y colocarlo en cualquier otro, lo que desagregaba la base material del crecimiento con consumo y producción en masa dentro del territorio nacional.

De tal modo, emergió de manera endógena una nueva ideología, intelectualmente compartida por los gobiernos conservadores y socialistas, que postulaba que el mercado era muy superior al Estado en la asignación de recursos y que las desigualdades favorecían los incentivos del mercado, dada la importancia en términos de eficiencia de que los talentos reciban una remuneración elevada: “el ganador se lleva todo” se transformó en la consigna del capitalismo moderno. En consecuencia, se observó un retorno sorprendente a la macroeconomía clásica, en la cual las desigualdades son positivas porque incitan al trabajo; un estado de bienestar mínimo permite que los trabajadores acepten concesiones salariales; es muy favorable que haya ricos porque generarán ahorros y, según la teoría prekeynesiana, van a invertir esos ahorros y, cuando los inviertan, los pobres tendrán más empleos. Asimismo, es necesario que los innovadores reciban altas remuneraciones para que crezca la economía (véase el diagrama X.3).

Diagrama X.3
El cambio de paradigma de la década de 1980: la desigualdad social como incentivo para el crecimiento



Fuente: Elaboración propia.

En el diagrama X.3 puede observarse la magnitud del cambio del paradigma central de la economía, que actuará como catalizador y justificación de las modificaciones de las leyes, los sistemas de remuneración y la gestión de las políticas económicas, cuyo objetivo es ahora no perturbar las economías mercado, que se suponen estructuralmente estables.

2. La década de 1990: el fracaso de todas las alternativas al capitalismo de mercado

Para que este paradigma —que en sí resultó ser bastante extremo— se asentara, fue necesario que fracasaran las diversas alternativas que surgieron como una extensión de una institucionalización que tuviera en cuenta el cambio del contexto internacional y tecnológico.

En primer lugar, en la primera mitad de la década de 1980, el gobierno socialista francés trató de responder a la recesión mundial con el crecimiento del gasto público, pero el aumento de los déficits públicos y externos dio origen rápidamente a un plan de austeridad que tuvo un impacto duradero en la política económica de Francia y otros países. Este hecho fue interpretado como la derrota del keynesianismo en el nuevo contexto de la economía mundial. Desde entonces dejó de considerarse el capitalismo francés como una alternativa al capitalismo estadounidense.

Un segundo episodio condujo a una reevaluación del capitalismo socialdemócrata: la globalización de las finanzas generó una crisis bancaria y económica del modelo sueco que dio lugar a una reforma de la cobertura de la seguridad social hacia la privatización de muchos servicios, como la salud, y la reducción de la proporción del gasto público respecto del PIB. Esta mercantilización afectó al modelo socialdemócrata, aunque mantuvo una especificidad significativa.

El colapso del sistema soviético es aún más grave. De hecho, cuando se derrumba el más serio competidor del capitalismo, libera la presión ejercida sobre las reformas en favor de los trabajadores y de los ciudadanos de los varios tipos de capitalismo. Solo queda el sistema capitalista que toma el nombre de economía de mercado, y la democracia es su complemento necesario en el ámbito político. Algunos analistas afirmaron que el colapso de la Unión Soviética marcó el fin de una era.

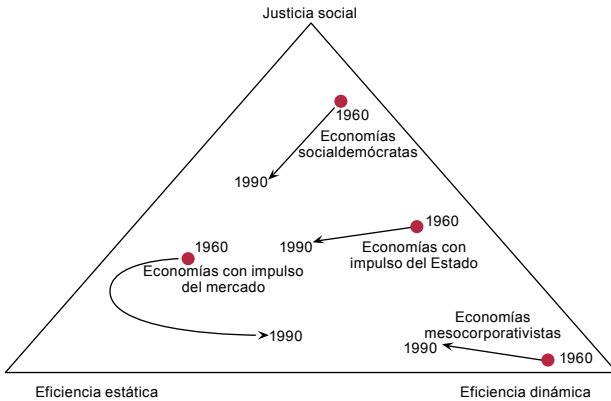
En los años ochenta, el capitalismo mesocorporativista del Japón parecía amenazar la superioridad del capitalismo de mercado estadounidense. Pero la apertura a los flujos de capitales internacionales generó una burbuja bursátil y la crisis de las hipotecas de alto riesgo, que finalmente anuló el dinamismo del crecimiento. A continuación hubo dos décadas perdidas de estancamiento casi total que destruyeron el prestigio y el atractivo del capitalismo japonés. Solo la política económica del primer ministro Shinzo Abe (“abonomics”) abrió un nuevo período.

Por último, en la década de 1990, período glorioso de la economía estadounidense, parece triunfar un nuevo tipo de capitalismo: el del mercado financiero, que se convierte en la única referencia para la comparación de prácticas internacionales (*benchmarking*) (Fukuyama, 1992).

3. El período 1990-2006: el triunfo del capitalismo financiero

El triunfo del capitalismo dominado por las finanzas se debió a las deficiencias de las alternativas mencionadas arriba, en el sentido de que la innovación financiera es el corazón del capitalismo moderno; asimismo, se observó un cambio radical en los distintos tipos de capitalismo; todos se enfocaban en la privatización del bienestar, la reducción de la recaudación y la apertura internacional para alcanzar el modelo de eficiencia estática. De hecho, ante una alta volatilidad, poco importa la eficiencia dinámica: se debe reaccionar rápidamente y, en ese aspecto, el capitalismo de mercado es el más eficaz. De este modo, en caso de propiciar la volatilidad, el modelo capitalista se convierte en un círculo virtuoso para la economía que sigue su ejemplo y en un círculo vicioso para el resto, por lo que todos los países intentaron imitar la estrategia estadounidense.

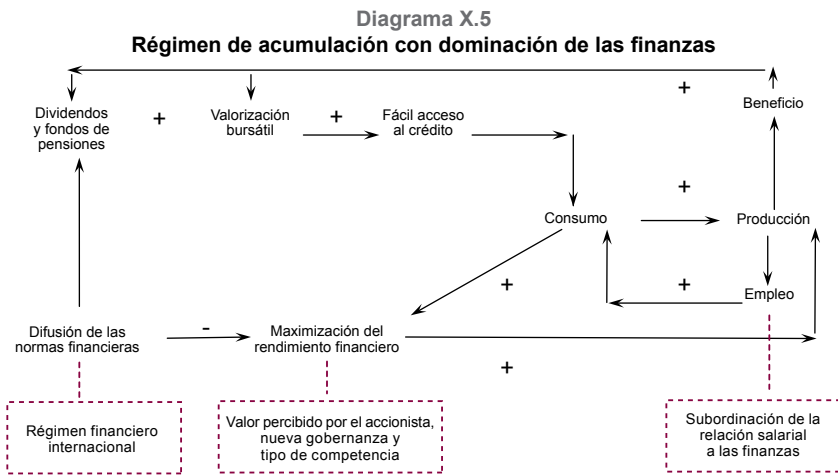
Diagrama X.4
Surgimiento del capitalismo de mercado en un escenario de inestabilidad financiera, 1960-1990



Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, es necesario destacar que resultaba paradójico instaurar un régimen económico impulsado por las finanzas, dado que en el modelo fordista dominaba la lógica de creación del valor agregado. En el modelo liderado por las finanzas se anticipa la riqueza futura, medida en términos de la bolsa de valores, la que desencadena el proceso de inversión, producción y demanda. Las expectativas y la confianza en las finanzas determinan la posibilidad del régimen. Una simulación de este régimen con un modelo relativamente sencillo (Boyer, 2000) determinó que en los años noventa las condiciones de estabilidad estaban satisfechas de antemano en la economía estadounidense. Por una parte, se otorgó

gran importancia al patrimonio financiero de los hogares, que representa una amplia fracción del ingreso disponible, y que incluye la tenencia de acciones y obligaciones directas o indirectas, mediada por los fondos de pensiones (véase el diagrama X.5). Para el ciudadano estadounidense, este modelo parecía dar inicio a un período de prosperidad sin esfuerzo y sin límite: ante la perspectiva de riqueza, una persona podía solicitar un crédito, con el que adquiriría una propiedad, utilizar esa propiedad como garantía para comprar un vehículo y con el valor del vehículo conseguir un crédito para sus vacaciones. Así, el circuito macroeconómico parecía cerrarse sin inconvenientes.



Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, puede explicarse que desde la década de 2000 un gran número de macroeconomistas europeos aconsejaron a sus respectivos gobiernos la adopción del método estadounidense, según el cual el crédito y las finanzas son los instrumentos clave de la actividad económica. Estas pretensiones son altamente ingenuas, en tanto las estructuras económicas de los Estados Unidos son bastantes peculiares y, solo el Reino Unido se asemeja a la configuración de ese país. En efecto, para los demás países, especialmente Alemania, Francia y el Japón, la lógica productiva de la creación de valor de las empresas no financieras es mucho más importante que el valor financiero y la financierización. De esta manera, la apertura a la financiación y la innovación ha contribuido al deterioro del crecimiento y la estabilidad en estas tres economías, debido a la incompatibilidad con otras formas institucionales construidas en torno a la búsqueda de la competitividad y el desempeño industrial.

4. El período 2007-2008: el fracaso de la liberalización y la globalización financiera

Respecto de los países cuyo régimen de crecimiento se regía por las finanzas, la relajación de los criterios de selección en la concesión de crédito y la titularización masiva de préstamos de mala calidad en los Estados Unidos originó una crisis estructural. De hecho, la falta de control sobre las innovaciones financieras creó una burbuja especulativa casi sin precedentes que fue contaminando por completo la economía nacional e internacional (Boyer, 2013a). Se logró evitar una depresión equivalente a la de 1930 mediante la adopción de una acción masiva, rompiendo con la ortodoxia que regía con anterioridad en la política económica. El banco central proporcionó liquidez a los bancos insolventes y los gobiernos aceptaron la ampliación del déficit público (véase el cuadro X.1). Ese fue el precio que se debió pagar para obtener una modesta recuperación, que no fue muy prolongada, dado que la economía estadounidense había perdido su motor ligado al crecimiento del crédito, y las exportaciones, el consumo y la inversión productiva no tomaron su lugar.

Cuadro X.1
Estilos de política económica, 1945-2014

Períodos y regímenes de crecimiento	1945-1971 Producción y consumo en masa	1972-2007 Internacionalización y financierización	2007-presente Nuevo desarrollismo y rol del Estado
Características			
Visión general			
1. Conceptualización de la economía	Inestabilidad estructural que requiere de intervenciones del Estado	Un conjunto de mercados autorregulados	El Estado como garante de la estabilidad financiera e impulsor del desarrollo
2. Teoría dominante	Macroeconomía keynesiana	Nueva teoría clásica	Nuevas teorías del desarrollo (CEPAL, China)
3. Tipo de compromiso sociopolítico	Compromiso entre capital y trabajo	Dominación de las finanzas	Nuevo trato con los ciudadanos
Política económica			
4. Política monetaria	Optimización del equilibrio entre el empleo y la inflación	Estabilización de una baja inflación y luego impulso a las finanzas	Retorno del prestamista de última instancia, no neutralidad del crédito y de la moneda
5. Gasto público y sistema fiscal	Estabilizadores automáticos	Gasto público procíclico	En las depresiones, altos multiplicadores, no neutralidad ricardiana
6. Política de ingresos	Convenios colectivos, salario mínimo, impuestos progresivos	Individualización y descentralización, sistema de tasa fija	Lucha contra las desigualdades, establecimiento de normas financieras
7. Política de la competencia	Limitada hacia una serie de oligopolios nacionales	Apertura a la competencia internacional y surgimiento de oligopolios mundiales	Suavización de la política contra la concentración del capital
8. Política comercial y tipo de cambio	Lenta apertura internacional, régimen de tipo de cambio fijo pero ajustable	Generalización de regímenes de tipos de cambio flexibles, con excepción de la zona del euro	Control del tipo de cambio real para favorecer el desarrollo interno

Fuente: Elaboración propia.

No se trató solo de una burbuja, sino también de la respuesta a la crisis de la nueva economía y a la liberalización financiera, que se había traducido en la década de 1980 en especulación inmobiliaria y en la crisis de las sociedades de ahorro y préstamos, más limitada y localizada dado que las innovaciones en materia de finanzas aún no eran masivas. Fue claramente una crisis estructural del régimen de acumulación con dominación de las finanzas. Dada la centralidad de los Estados Unidos en la intermediación financiera internacional, la ruptura de la confianza en la estabilidad de su sistema bancario se reflejó inmediatamente en la caída del crédito en el comercio internacional, el bloqueo de las decisiones de inversión y la caída masiva de la producción en casi todos los países. También entró en crisis el sistema de relaciones internacionales, que no tenía reglas ni instrumentos para controlar la propagación del exceso de crédito, en especial hacia las economías emergentes.

Este fue el segundo fracaso de la liberalización financiera. Se suponía que la apertura de la cuenta de capital estabilizaría la evolución del tipo de cambio y favorecería una mejor asignación de capital entre los países desarrollados y en desarrollo. No obstante, se observó precisamente lo contrario: estalló una “guerra” cambiaria y el ahorro de los países emergentes financió el consumo de los países ricos.

5. Desde 2009 hasta el presente: la crisis estructural de todos los regímenes de crecimiento

La crisis más grave se observó en los países que confiaban en las virtudes de la liberalización financiera, dejando la iniciativa a los actores privados: Estados Unidos, Inglaterra, Irlanda e Islandia. Ellos debieron recurrir a políticas más heterodoxas, es decir, una ruptura total con respecto a lo que recomendaba anteriormente la teoría en vigor e implementaban el banco central y el ministerio de hacienda (Boyer, 2011d). Algunos analistas anticiparon una posible repetición de la década perdida del Japón: un estancamiento de mediano plazo con riesgo de deflación.

Por otra parte, la recesión de 2008 y 2009 fue particularmente grave en los países que habían basado su crecimiento en las exportaciones y el dinamismo de la innovación: Alemania, el Japón o la República de Corea. Los gobiernos y la opinión pública notaron luego la fragilidad de su modelo de desarrollo y su extrema dependencia de la evolución mundial, hasta el punto de considerar la posibilidad de una transición a un sistema basado en el desarrollo del mercado interno y, especialmente, del consumo.

En la primera fase de la crisis producida por la quiebra de Lehman Brothers, China parece escapar de la serie de recesiones que afectan a otros países. De hecho, gracias al control del crédito y del tipo de cambio

y a un ambicioso programa de infraestructura pública, la economía china creció solo un poco más lentamente que en el pasado (Boyer, 2011a y b). Sin embargo, el período 2010-2013 marca una bifurcación porque el incremento del comercio internacional se desacelera y el modelo basado en la inversión productiva y el sector inmobiliario tiende a agotarse. Esta fue una oportunidad para reorientar las políticas en torno a la transición hacia el mercado interno y la satisfacción de las necesidades sociales y ambientales, resultantes de la fase de crecimiento acelerado.

La Unión Europea se enfrenta a una crisis diferente: en una primera fase, la magnitud de los estabilizadores automáticos limita las consecuencias de la crisis, pero los déficits públicos en 2010 motivaron la preocupación de los mercados financieros internacionales y de las autoridades de Bruselas, en un grado suficiente para provocar un retorno a las políticas de austeridad, incluso antes de que estuviera asegurada la recuperación económica (Boyer, 2012b). Durante este proceso, aparece una de las debilidades estructurales que había sido subestimada por los iniciadores del euro: la heterogeneidad de la especialización y los modos de regulación de los países de la zona del euro muestran el carácter incompleto y las inconsistencias de las instituciones de la Unión Europea. De este modo, la crisis financiera se convierte en una crisis económica que lleva a una crisis política de la integración europea (Boyer, 2013b).

C. El surgimiento de un nuevo paradigma sobre el Estado y la política económica

Por último, es conveniente rescatar algunas enseñanzas del análisis sobre la reevaluación de la concepción del Estado, sus objetivos e instrumentos. Las siguientes propuestas son el resultado de dos consideraciones extraídas del análisis anterior. Por una parte, se debe prestar atención a las lecciones de la historia con el fin de corregir los errores que conducen a las grandes crisis económicas. Por otra parte, no necesariamente se necesita la misma política para cualquier país y en cualquier momento, ya que esta debe ser compatible o coherente con el modo de desarrollo y el tipo de regulación que caracteriza a cada economía nacional.

1. El fracaso de la creencia en la eficiencia y la autorregulación de los mercados financieros otorga una nueva legitimidad a la intervención del Estado

Los mercados financieros hacen una mala asignación del capital, como lo demuestra la sucesión de burbujas financieras ocurridas en los Estados Unidos (la crisis de las sociedades de ahorro y préstamos de la década de 1980, la nueva economía y la crisis de las hipotecas de alto riesgo),

en el Japón (la burbuja accionaria y de bienes raíces de 1980), Asia (la crisis cambiaria, bursátil e inmobiliaria de 1997) y la Unión Europea (la crisis inmobiliaria en España, Irlanda e Islandia de la década de 2000). Por lo tanto, es necesario reinventar una forma de planeación, ya que las grandes empresas siguen planificando sus actividades a nivel nacional e internacional, mientras que el Estado sigue las pautas del mercado, es decir, las consecuencias de las decisiones estratégicas de las multinacionales. Este modelo difiere de la visión keynesiana, según la cual el Estado establece las reglas del juego y hace converger las expectativas en torno a una senda de crecimiento en la que todos los actores participan en la toma de decisiones y, con el tiempo, el capital privado y social pasa al dominio del Estado y las empresas se ajustan a ello. Hoy vivimos un período en el cual Morgan Stanley o Goldman Sachs deciden si el régimen de Grecia es viable o no. Esta es claramente una cuestión de soberanía nacional y de usurpación del poder económico surgido de la deliberación democrática; en definitiva, el modo de respetar las decisiones de los ciudadanos constituye un gran dilema.

2. El colapso de la hipótesis de neutralidad de la política monetaria

Desde el mundo académico, la victoria de la nueva economía clásica había convencido finalmente a los bancos centrales y a los gobiernos de que la política monetaria debía limitarse a contener la inflación dentro de límites estrictos para que, en el mediano y largo plazo, esta no tuviera impactos en la actividad real a nivel macroeconómico. Así pues, dejaron de realizarse importantes cambios debido a la liberalización y proliferación de instrumentos financieros con un aumento equivalente de liquidez monetaria, que fueron la causa directa de la sucesión de burbujas financieras. Estos aceleraron el crecimiento en una primera instancia, para luego sumir a las economías modernas en una gran crisis sistémica. Del mismo modo, los bancos centrales provocaron una crisis al incrementar la refinanciación de los bancos con la esperanza de que pudieran expandir el crédito y, por tanto, la inversión y el consumo. En Europa, por ejemplo, el mecanismo de transmisión de la política monetaria a la economía real ha caído en una trampa de liquidez; el hecho de que la política monetaria tenga sus límites no significa que el dinero sea neutral.

Para evitar la repetición de tales episodios, es esencial rediseñar la política monetaria y reconocer que contribuye a determinar el nivel de actividad, pero que no es suficiente para garantizar la estabilidad financiera (Boyer, Dehove y Plihon, 2004). Es importante contar con otros instrumentos, como una supervisión macroprudencial, además de la reforma de los métodos microprudenciales mencionados.

3. En una coyuntura de depresión, el gasto público vuelve a ser una herramienta eficaz de acción sobre la demanda efectiva

En una coyuntura de depresión, es muy útil poder actuar sobre la demanda efectiva, a diferencia de lo que propone la teoría de neutralidad ricardiana dominante, que proporciona multiplicadores nulos o negativos. Sin embargo, como el FMI finalmente reconoció y ha demostrado, en períodos de depresión los multiplicadores son muy altos, lo que significa que la política fiscal funciona con mayor eficacia que la política monetaria y puede evitar un colapso, si bien encuentra límites en la estimulación de una recuperación, como lo demuestra el largo período de estancamiento del Japón desde la década de 1990. El claro efecto recesivo de las políticas de austeridad en Europa después de 2011 es otra evidencia empírica de la magnitud de los multiplicadores keynesianos y del carácter erróneo de la equivalencia ricardiana cuando la economía está lejos del pleno empleo (Boyer, 2012b).

4. El absolutismo de la política de competencia se mitiga, especialmente para rescatar a grandes bancos y empresas manufactureras

En el pasado se pensaba que la política de competencia era la única herramienta para propiciar la innovación y el crecimiento. Este no fue el caso en la Unión Europea: las economías del sur no han alcanzado los niveles de gasto en investigación y desarrollo del norte, y la magnitud de la liberalización económica y financiera tampoco ha liberado a América Latina de su dependencia de la exportación de materias primas y la debilidad de sus sistemas de innovación.

Por una parte, la competencia es el corazón y el motor del capitalismo, pero, sin un fuerte control colectivo —como Marx había previsto y lo confirma la historia económica—, se convierte en un proceso que recurrentemente genera oligopolios o monopolios. Por otra parte, ¿cuál es la salida de la crisis de Lehman Brothers? La concentración sin precedentes de las entidades financieras “muy grandes para quebrar” (*too big to fail*) o “demasiado conectadas para quebrar” (*too connected to fail*). Existe una clara contradicción entre la ideología neoclásica, según la cual la competencia entre pequeñas unidades regula el sistema, y las transformaciones observadas.

5. Las evoluciones erráticas de los tipos de cambio manifiestan los límites de la globalización financiera: los gobiernos deben tener una política cambiaria

En la economía contemporánea, de una alta movilidad del capital y enorme volumen de las transacciones financieras en el comercio internacional, el tipo de cambio deriva del proceso de ecualización de la tasa de rendimiento del capital móvil. Este tipo de cambio no guarda ninguna conexión a corto

o mediano plazo con el tipo de cambio real que propiciará la inserción internacional de la economía de cada país, es decir que hay una nueva concepción del régimen de cambio (Bresser-Pereira, 2009). Por tanto, es importante definir uno o más instrumentos para volver a establecer un tipo de cambio que permita una integración viable en la economía mundial gracias a la capacidad de recuperación de un sistema de producción capaz de apoyar las exportaciones y equilibrar la balanza de pagos (Boyer, 2011c). Durante mucho tiempo, el FMI afirmó que cualquier perturbación del equilibrio del mercado cambiario socava la asignación eficiente del capital. Recientemente, admitió que, de una forma u otra, los controles de capital podrían ser eficaces para reducir la inestabilidad provocada por cambios repentinos de los flujos de capital internos y externos, al menos parcialmente y de forma temporal.

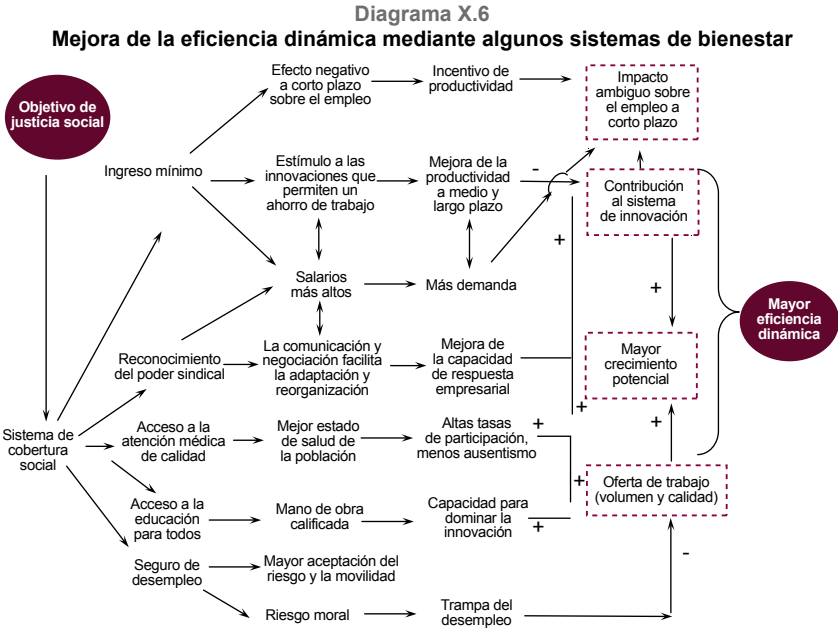
6. Ante el fracaso de la estrategia por goteo, el sistema fiscal debe incorporar una mayor progresividad con respecto al nivel de ingreso

La idea de que una economía se desarrolla cuando hay grupos de altos ingresos ha fracasado: si así fuera, América Latina estaría muy desarrollada. Si bien en México vive la persona más rica del mundo, no se puede inferir que ese país vaya a desarrollarse, ya que, dada la alta movilidad del capital y la ausencia de un sistema fiscal progresivo, no es posible remediar la desigualdad de la distribución del ingreso. En consecuencia, dejó de considerarse que un sistema de tasa fija sea el ideal y algunos países como el Brasil exploraron un aumento de la redistribución del ingreso y, de hecho, lograron reducir la desigualdad (Boschi, 2009). Los estudios históricos en el largo plazo muestran que la progresividad del impuesto sobre la renta y la naturaleza de la carga fiscal sobre la transmisión de la herencia tuvieron un papel importante en la reducción de las desigualdades económicas y sociales después de la Segunda Guerra Mundial. Por el contrario, la adopción de una tasa tributaria uniforme y una reducción de la tributación del capital han tenido un impacto decisivo en el crecimiento de la desigualdad desde la década de 1980 (Piketty, 2013).

D. El Estado de bienestar y el crecimiento

Las representaciones ideológicas y teóricas de bienestar tienen un impacto en las reformas que se efectúan en varios países. Los sistemas inspirados por Beveridge imponen costos crecientes en materia de trabajo y deterioran la competitividad y el empleo, lo que se presenta como una justificación de recortes sociales. Del mismo modo, los sistemas de Bismarck se enfrentan a la rebelión fiscal de las clases medias y la erosión de sus bases imponibles debido a la alta movilidad del capital financiero. La seguridad social es analizada como un costo puro sin ninguna contribución positiva ni

significativa. Esta visión basada en una simple contabilidad reduccionista deja de lado totalmente el hecho de que el aumento de la seguridad social promueve el bienestar, por lo general reduce la desigualdad y puede ser también el catalizador de la eficiencia económica dinámica. Esta trilogía fue señalada por primera vez para interpretar el «milagro holandés» (Visser y Hemerijck, 1997) (véase el diagrama X.6).



Fuente: Elaboración propia.

1. La inversión en educación y salud aumenta el bienestar

Educar significa nutrir a ciudadanos informados que pueden tomar decisiones; un sistema de salud eficaz permite una vida más larga sin enfermedades graves; las prestaciones por desempleo y el salario mínimo reducen la pobreza entre los asalariados; en consecuencia, aumenta el bienestar, aunque esta contribución no se mide con los actuales métodos de cálculo de las cuentas nacionales.

Cuando la provisión de educación, salud y seguro contra los riesgos económicos se organiza colectivamente y es financiada por las contribuciones de toda la sociedad, los sistemas de bienestar y fiscales ejercen un impacto redistributivo claro y constituyen herramientas para reducir las desigualdades. En cambio, la individualización de los contratos de seguros, la descentralización de muchos de los componentes de la asistencia social y el auge de los fondos de pensiones originan trayectorias divergentes entre individuos con características iniciales muy similares.

2. Los sistemas de bienestar: conciliación de la teoría de Keynes con la de Schumpeter

Los impactos del estado de bienestar en la economía son numerosos y pueden contribuir a la innovación, el crecimiento y el desempeño económico. Una política dinámica de aumentos del salario mínimo puede afectar transitoriamente a las empresas menos productivas, pero es un incentivo para las innovaciones orientadas al ahorro en concepto de mano de obra y el aumento a largo plazo de la productividad. Por otra parte, en las sociedades de asalariados, los salarios son factores determinantes del consumo y la demanda global y, por lo tanto, pueden compensar el sesgo del cambio tecnológico hacia el ahorro de mano de obra con la coevolución de la demanda.

En cierto sentido, las concepciones de Schumpeter y Keynes son más complementarias que opuestas (Dosi, 2008). Los gastos de salud contribuyen a un mejor bienestar, menos ausentismo y una mayor esperanza de vida, lo que a su vez posibilita un mayor retorno de la inversión en educación y formación. La educación para la mayoría de la población, concebida como la adquisición de la capacidad para aprender a resolver los problemas, aporta un ingrediente clave para el dinamismo de los sistemas nacionales de innovación. Los países nórdicos han llevado un paso adelante las sugerencias derivadas del modelo mencionado del “milagro holandés” y recurrentemente ajustan la complementariedad entre sus sistemas de protección social y de innovación (Boyer, 2014).

Ambas teorías proponen una actualización similar de las prestaciones por desempleo: no generan ninguna “trampa de desempleo”, sino una tasa de reemplazo generosa que se complementa con una política activa de formación con el fin de reasignar los recursos humanos necesarios para la extinción de los sectores obsoletos y el crecimiento rápido de los sectores de alta productividad. Por lo tanto, fuera de los países nórdicos, los fundamentos para un Estado del bienestar universal en simbiosis con el sistema nacional de innovación han sido abandonados en favor de un enfoque de simple reducción de costos, sin tener en cuenta los efectos adversos sobre el bienestar de la población, la capacidad productiva a largo plazo y la capacidad de innovar y explorar una mejora de la especialización internacional (Amable, Boyer y Barré, 2008).

E. Las consecuencias de la globalización

El análisis macroeconómico efectuado más arriba, aunque atractivo, adolece de un defecto importante: se basa en los supuestos de que las economías nacionales están implícitamente cerradas y de que los factores reales determinan la financiación. Estos supuestos son obsoletos en el mundo actual.

1. El gran peligro de la globalización financiera

Podría suponerse que el carácter espectacular de la crisis asiática de 1997 sería un ejemplo para los demás países que sucumbieron a los encantos de la globalización financiera y el incremento acelerado de los créditos en moneda externa, en este caso el dólar. En efecto, los capitales son atraídos por las economías emergentes, de las cuales huyen cuando se producen acontecimientos desfavorables. En ese caso, de manera simultánea estallan crisis bancarias y cambiarias. Las primeras ocurren porque el crecimiento del crédito es mayor que la absorción de la economía y provoca burbujas especulativas, inmobiliarias y bursátiles. La incapacidad de pagar los créditos en moneda extranjera precipita una desconfianza generalizada sobre la moneda nacional. Todos los estudios sobre las crisis financieras convergen hacia un diagnóstico casi unánime: es altamente peligroso abrir la cuenta de capital y permitir que los agentes internos se endeuden en moneda extranjera, sin tener que extremar precaución respecto de la reglamentación y la vigilancia prudencial (Boyer, Dehove y Plihon, 2004).

Hacia la segunda mitad de la década de 2000, una serie de países que recientemente se habían insertado en el sistema internacional adoptaron la misma estrategia aventurada que los países asiáticos en la década de 1990. Se trata principalmente de los países de Europa del Este que se incorporaron progresivamente a la Unión Europea. De manera imprudente, Bulgaria, Estonia, Hungría y Letonia registraron un gran incremento de los créditos con relación al PIB y aceptaron un endeudamiento en moneda extranjera (euros) (véase el cuadro X.2). Mientras que las instituciones financieras internacionales intentaban diversificar sus carteras e inducir inversiones directas, las autoridades nacionales se mostraban satisfechas por el dinamismo de sus economías.

Cuadro X.2
Factores que aumentaron la probabilidad de una crisis gemela, 2009

	Préstamos en divisas (en porcentajes del total)	Créditos en moneda extranjera (en porcentajes del PIB)	Crédito de corto plazo (menos de 1 año) (en porcentajes)
República de Corea	9,5	119,0	-
India	1,4	81,0	-
Brasil	2,0	61,0	-
República Checa	8,0	97,3	8,8
Polonia	24,0	58,3	5,6
Hungría	55,0	106,7	18,2
Eslovaquia	35,0	107,2	13,2
Bulgaria	53,0	90,3	28,2
Rumania	54,0	66,7	19,6
Lituania	61,0	94,7	14,8
Estonia	82,0	161,0	25,7
Letonia	86,0	134,2	33,6
Turquía	29,0	23,8	9,1
Ucrania	49,0	31,3	10,2

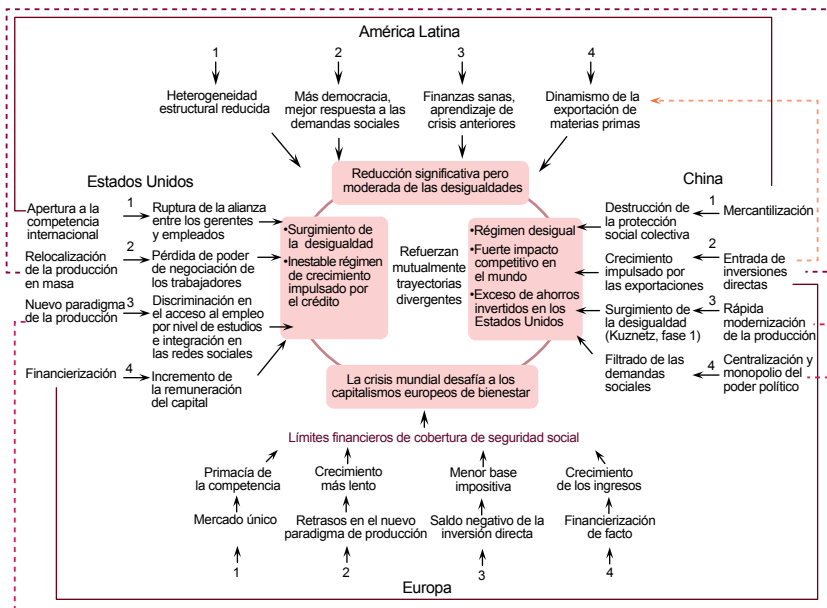
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI).

La crisis de los Estados Unidos se difundió progresivamente al resto del mundo y se produjo una reversión de la dirección de los flujos de capitales hacia los grandes centros financieros, aunque estos se encontraban en crisis, dado que se suponía que proporcionarían más garantías que las economías emergentes. Por consiguiente, se puede señalar que se asiste al resurgimiento de las crisis financieras duales en los países globalizados. Al parecer, la crisis asiática solo aportó lecciones a los países que afectó y no tuvo gran impacto en el aprendizaje de las economías emergentes en general. Hay un contraste entre la experiencia de la República de Corea y el Brasil, y los países de Europa del Este: los primeros conocieron varias crisis profundas, mientras que los segundos no.

2. Pros y contras de la creciente interdependencia de las economías

Si no existe un patrón único en los modelos de desarrollo y los regímenes de desigualdad ¿cómo explicar su persistencia? En Boyer (2014) se ha demostrado que progresivamente se está formando un sistema bastante coherente o al menos compatible a nivel mundial (véase el diagrama X.7).

Diagrama X.7
Complementariedad de los regímenes nacionales de desigualdad y los modelos de desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

El incremento de los ingresos en la etapa de crecimiento liderado por las finanzas en los Estados Unidos fue paralelo al crecimiento de la desigualdad generada por la rápida modernización productiva en China. Esta no es la única coevolución de la economía mundial.

En efecto, la crisis del euro y la amenaza a los sistemas de bienestar extendidos y de defensa de la solidaridad social son la consecuencia de la presión conjunta de la rápida puesta al día de la mayoría de las industrias chinas y las recurrentes crisis financieras mundiales generadas por la promoción, por parte de los Estados Unidos, de la liberalización y la globalización del comercio, el capital y las finanzas.

La paradoja latinoamericana, un descenso atípico de la desigualdad económica a partir de una extrema polarización social, también se explica por su especialización complementaria a la de China y los Estados Unidos, la capacidad de aprender de las últimas crisis financieras y la transición hacia la democracia, como también al hecho de dar finalmente una respuesta positiva a las demandas de protección social.

Los desequilibrios macroeconómicos generados por el aumento de la desigualdad dentro de cada economía nacional son simétricos en los Estados Unidos y en China; en consecuencia, solo los movimientos de compensación del comercio y las finanzas internacionales permiten la viabilidad de regímenes socioeconómicos que no podrían mantenerse dentro de fronteras cerradas: un abundante crédito para sostener el estilo de vida ante un ingreso real promedio estancado en los Estados Unidos; el exceso de capacidad industrial debido a la contracción de la participación del trabajo en China, y la baja tasa de ahorro de los hogares estadounidenses frente al elevado ahorro en China, en parte canalizado nuevamente al sistema financiero de los Estados Unidos. Así, la internacionalización de la producción, el capital y las finanzas hace que los regímenes de desigualdad contrastados parezcan compatibles y viables, porque tuvieron lugar en modelos de desarrollo complementarios. Por otra parte, esto explica las opuestas evoluciones en materia de la desigualdad: se observa una menor desigualdad entre los países, ya que la globalización permite una variedad de regímenes de crecimiento dominados por las finanzas —los impulsados por las exportaciones y la innovación, y los contruidos sobre la renta de materias primas—, pero cada uno de ellos potencia las desigualdades de los individuos dentro del mismo Estado-nación.

Conclusiones

La desigualdad creciente se convirtió en la década de 2010 en uno de los principales retos para la mayoría de los países. Este fenómeno pone en peligro la cohesión social, erosiona la legitimidad de la política y, en última instancia, pone en peligro la resiliencia de la economía. Por tanto, debemos cuestionar la premisa de la nueva teoría clásica según la cual la desigualdad sería el vector de un régimen de crecimiento emergente. Esta se basa en la idea de que la desigualdad es necesaria para fomentar el esfuerzo de los trabajadores, estimular la inversión y promover la innovación como fuente de crecimiento y creación de empleo.

En este contexto, la búsqueda de sistemas socioeconómicos alternativos podría basarse en la experiencia de los Estados Unidos y Europa tras la Segunda Guerra Mundial: una estricta supervisión del mercado y una fuerte intervención pública a la vez redujeron las desigualdades y promovieron un crecimiento rápido y relativamente estable. Sin embargo, estas experiencias no pueden extrapolarse como tales debido a los cambios del mundo moderno causados por la internacionalización de la producción, el nuevo modelo productivo y el poder de la globalización financiera. Por el contrario, parece importante movilizar el marco conceptual que los economistas de los países socialdemócratas han desarrollado para mostrar las condiciones necesarias para que una extensa seguridad social permita compatibilizar e incluso complementar la eficiencia económica con la justicia social. Este enfoque puede adaptarse a las condiciones específicas de América Latina en la actualidad.

Los objetivos e instrumentos de la política económica varían de acuerdo con el sistema socioeconómico. En consecuencia, sería peligroso continuar aplicando las políticas que condujeron a la sucesión de crisis derivadas de una descuidada liberalización, especialmente de las finanzas, o volver a las políticas posteriores a la Segunda Guerra Mundial sin actualizarlas. ¿Cuáles podrían ser los principios de una política para el siglo XXI y el desarrollo? En primer lugar, es necesario reconocer que la estabilización de la inflación por medio de una política monetaria prudente no garantiza la estabilidad financiera, sino que es imprescindible regular las finanzas. Fuera del pleno empleo, el desempleo es involuntario, por lo que las políticas monetaria y fiscal pueden afectar el nivel de actividad. En los casos de depresión, el gasto público recupera su eficacia en la reducción del desempleo. La determinación del tipo de cambio no puede ser delegada a los movimientos de entrada y salida de capitales a corto plazo, ya que debe permitir la inserción de la economía nacional en el sistema internacional mediante un modelo de producción eficiente. Por último, si el juego de

la política no permite una reinstitucionalización de la distribución del ingreso, se requiere una tributación progresiva de la renta y el capital.

El mundo atravesó un período de grandes transformaciones de las economías, las sociedades y las relaciones internacionales, pero las grandes teorías heredadas del pasado solo las analizan de manera imperfecta. A largo plazo, el capitalismo y sus teorías deberían cambiar en conjunto. Sin embargo, casi todos los economistas basan sus análisis en teorías que están desactualizadas —la neoclásica está atrasada un siglo, la keynesiana 50 años y la regulacionista una década—, por lo que deben ser prudentes al evaluar y juzgar la coyuntura económica actual y al asesorar a los políticos. Por esta razón, se propone en el presente artículo una visión global que pueda plasmarse en teorías, luego en modelos abstractos y finalmente en modelos aplicados, los que serían útiles para tomar decisiones en términos de política económica, social y estrategias de largo plazo. El mundo contemporáneo ha experimentado un cambio tan profundo que las teorías del pasado han perdido vigencia. Es de esperar que se abra un período de grandes teorizaciones, equivalente a la década de 1930.

Bibliografía

- Aglietta, Michel (1982), *A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience*, Nueva York, Schocken Books.
- Amable, Bruno (2003), *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Amable, Bruno, Robert Boyer y Rémi Barré (2008), *Los sistemas de innovación en la era de la globalización*, Madrid, Miño y Davila.
- André, Christine (2003), "Ten European systems of social protection: an ambiguous convergence", *European Social Security and Global Politics*, Danny Pieters (ed.), Londres, Kluwer Academic Publishers.
- André, Christine y Robert Delorme (1983), "Matériaux pour une comparaison internationale des dépenses publiques", *Statistiques et Etudes Financières*, N° 350.
- _____(1982) *L'état et l'économie*, París, Seuil.
- Artus Patrick (2009), "Le problème essentiel pour la régulation financière et pour le système monétaire international: la finance procyclique", *Flash économie*, N° 155, París, Natixis, 3 de abril.
- Bizberg, Ilan y Theret Bruno (2012), "La diversité des capitalismes latino-américains: les cas de l'Argentine, du Brésil et du Mexique", *Revue de la régulation*, N° 11 [en línea] <http://regulation.revues.org>.
- Boschi, Renato (2009), "Estado desarrollista en Brasil: crisis, continuidad, incertidumbres", documento de trabajo, Instituto Universitario de Investigación de Río de Janeiro (IUPERJ), inédito.
- Boyer, Robert (2014), "Is more equality possible in Latin America?", *A Challenge in a World of Contrasted but Interdependent Inequality Regimes*, Berlín.
- _____(2013a), "Financial innovations, growth and crisis. The subprime collapse in perspective", *Crises of Global Economies and the Future of Capitalism. Reviving Marxian Crisis Theory*, Yagi Kiichiro y otros (eds.), Routledge, Abingdon.
- _____(2013b), "Origins and ways out of the euro crisis: supranational institution building in the era of global finance", *Contributions to Political Economy*, vol. 32, 7 de junio [en línea] <http://cpe.oxfordjournals.org>.
- _____(2012a), "Diversité et évolution des capitalismes en Amérique latine. De la régulation économique au politique", *Revue de la régulation*, vol. 11 [en línea] <http://regulation.revues.org/9720>.
- _____(2012b), "The four fallacies of contemporary austerity policies: the lost Keynesian legacy", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36.
- _____(2011a), "A new epoch but still diversity within and between capitalism. China in comparative perspective", *Capitalist Diversity and Diversity within Capitalism*, Christel Lane y Geoffrey T. Wood (eds.), Routledge, Abingdon.
- _____(2011b), *Diversity and Transformations of Asian Capitalisms*, Hiroyasu Uemura y Akinori Isogai (eds.), Londres, Routledge.
- _____(2011c), "Aprender de las crisis financieras. Cómo organizar sistemas financieros domésticos desarrollistas?", *Las instituciones financieras y el crecimiento económico en el contexto de la dominación del capital financiero*, Noemi Levy Orlik y Teresa López González (coords.), México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- _____(2011d), *Les financiers détruiront-ils le capitalisme ?*, París, Economica.
- _____(2004) "Du 'consensus de Washington' à la 'proposition de São Paulo'?", *Mondialisation et compétition: pourquoi certains pays émergents réussissent et d'autres non*, Luiz Carlos Bresser-Pereira, París, La Découverte.
- _____(2000), "Is a finance-led growth regime a viable alternative to Fordism? A preliminary analysis", *Economy and Society*, vol. 29, N° 1, febrero.

- Boyer, R. (1986a), *La théorie de la régulation: une analyse critique*, París, la Découverte.
- Boyer, Robert e Yves Saillard (eds.) (2001), *Regulation Theory: The State of Art*, Londres, Routledge.
- Boyer, Robert, Mario Dehove y Dominique Plihon (2004), "Les crises financières", *Rapport du CAE*, N° 50, París, La documentation Française.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2009), *Pourquoi certains pays émergents réussissent et d'autres non*, París, La Découverte.
- Campbell John, John Hall y Ove K. Pedersen (2008), *National Identity and the Varieties of Capitalism. The Danish Experience*, Copenhagen, DJOF publishing.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012a), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- (2012b), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2011-2012* (LC/G.2547-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.5.
- Dosi, Giovanni (2008), "Schumpeter meeting Keynes: a policy friendly model of endogenous growth and business cycles", *LEM Paper Series*, N° 21, Santa Ana School of Economics.
- Dufló, Esther (2011), "Balancing growth with equity: the view from development", documento presentado en el Simposio Jackson Hall 2011, Wyoming, 1 de agosto.
- Fukuyama, Francis (1992), *The End of History and The Last Man*, Nueva York, Free Press.
- Galbraith, James K. (2012), *Inequality and Instability. A Study of the World Economy Just before the Great Crisis*, Oxford, Oxford University Press.
- Harada, Yuji y Hironori Tohyama (2012), "Asian capitalisms: institutional configurations and firm heterogeneity", *Diversity and transformations of Asian Capitalisms*, Boyer Robert, Hiroyasu Uemura y Akinori Isogai (eds.), Londres, Routledge.
- Jiménez, Juan Pablo e Isabel López Azcúnaga (2012), "¿Disminución de la desigualdad en América Latina? El rol de la política fiscal", *Working Paper Series*, N° 33, Berlín, [desigualdades.net/Frei Universitaet](http://desigualdades.net/Frei-Universitaet).
- Lavinas, Lena (2012), "Brasil, de la reducción de la pobreza al compromiso de erradicar la miseria", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 97-98, abril.
- López Gallardo, Julio (2005), "Income distribution in Latin America. Theoretical considerations and Mexico's experience", *Economie Appliquée*, vol. 58, N° 3.
- Milanovic, Branko (2012), "Global income inequality by the numbers: in history and now", *Policy Research Paper*, N° 6259, Banco Mundial, noviembre.
- (2007), "Globalization and inequality", *Global Inequality*, Held David y Ayse Kaya, Cambridge, Polity Press.
- Pedersen, Ove (2008), "Corporatism and beyond: the negotiated economy", *National Identity and the Varieties of Capitalism. The Danish Experience*, John Campbell, John Hall y Ove K. Pedersen, Copenhagen, DJOF publishing.
- Piketty, Thomas (2013), *Le capital au XIXe siècle*, París, Seuil.
- Prebisch, Raúl (1981), *Capitalismo periférico, crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Samuelson, Paul A. (1948), *Economics: An Introductory Analysis*, McGraw-Hill.
- Stiglitz, Joseph E. (2012), *The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers our Future*, Londres, WW. Norton & Company.
- Telo, Carlos (2012), *Sobre la desigualdad en México*, México, D.F., Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- UNRISD (Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social) (2010), *Combating Poverty and Inequality. Structural Change, Social Policy and Politics*, Ginebra.
- Visser, J. y A. Hemerijck (1997), 'A Dutch Miracle' - *Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press.