

# Los grandes temas del desarrollo latinoamericano

Económicos, sociopolíticos, geopolíticos

Las opiniones expresadas en el presente libro son de exclusiva responsabilidad de los respectivos autores y pueden no coincidir con las de INTAL y/o CEPAL.

Ilustración de carátula:  
*Carreteros*  
Rafael Barradas, 1914.

© 2002, Ediciones Trilce  
Durazno 1888,  
11200 Montevideo, Uruguay  
tel. y fax (5982) 412 77 22 y 412 76 62  
trilce@adinet.com.uy  
www.trilce.com.uy

ISBN 9974-32-297-9

320.78  
B2-16  
c.2

# Los grandes temas del desarrollo latinoamericano

Económicos, sociopolíticos, geopolíticos

CELIA BARBATO  
COORDINADORA

MÓNICA BAER, REYNALDO BAJRAJ, RICARDO BIELCHOWSKY, MARIO CIMOLI,  
ALDO FERRER, DANIEL HEYMAN, ENRIQUE IGLESIAS, NELSON NOYA,  
ARTURO O'CONNELL, GABRIEL PORCILE, OCTAVIO RODRÍGUEZ



900030265 - BIBLIOTECA CEPAL



Ediciones  
**TRILCE**



91739



La Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID) fue fundada en 1957 por un grupo de personas con un interés por el desarrollo internacional económico, social y político. Desde entonces la SID se ha transformado en un foro mundial para el intercambio de experiencias, información e ideas sobre la cuestión del desarrollo. La SID, con más de seis mil miembros en 115 países, es la mayor organización mundial dedicada al desarrollo. Tiene su sede en Roma y los capítulos nacionales llevan adelante programas de actividades que responden a los intereses de sus comunidades.

Los miembros de la SID eligen cada tres años al Consejo Directivo y éste al Presidente. Enrique Iglesias ha sido designado Presidente de la Sociedad Internacional para el Desarrollo para el período (2001-2003), cargo que había desempeñado durante el período (1989-1991) habiendo recibido luego el título de Presidente Emérito de la Sociedad.

La SID realiza cada tres años su Congreso Internacional, el último se llevó a cabo del 4 al 7 de julio del presente año, en Dar-es-Salam, Tanzania. El Capítulo Uruguay elaboró un documento evaluatorio del Programa "Jornadas sobre el desarrollo de las economías del Mercosur" para su presentación al referido Congreso.

### **EL CAPÍTULO URUGUAY**

El Capítulo Uruguay se constituyó en 1990 como un ámbito de discusión plural y abierto, apto para convocar a diversos integrantes de la sociedad civil preocupados por la problemática del desarrollo.

El Consejo Directivo del Capítulo está integrado por Lil Bettina Chouhy (Secretaria); Ariel Davrieux, Ignacio Porzecanski y María Sisto, Vocales.

La Coordinación del Programa "Jornadas sobre el desarrollo de las economías del Mercosur" está a cargo de Celia Barbato.

El Comité Consultivo, cuyo Presidente es Enrique Iglesias, está integrado por:

Roberto Cortés Conde, José Fanelli, Aldo Ferrer, Daniel Heymann, Arturo O'Connell (Argentina);

Mónica Baer, Ricardo Bielschowsky, José Carlos de Souza Braga, Lidia Goldenstein, Carlos Lessa (Brasil);

Reynaldo Bajraj, Ricardo Ffrench-Davis, Osvaldo Rosales, Osvaldo Sunkel (Chile);

Luis Bértola, Gerardo Caetano, Carlos Filgueira, Nelson Noya, Adela Pellegrino, Gabriel Porcile, Octavio Rodríguez (Uruguay).

# CONTENIDO

## A MODO DE PRÓLOGO.

CRÓNICA DE LAS JORNADAS SOBRE EL DESARROLLO  
A LARGO PLAZO DE LAS ECONOMÍAS DEL MERCOSUR

7 CELIA BARBATO

## LA AGENDA DEL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

### PRESENTACIÓN

23 OCTAVIO RODRÍGUEZ

### NUEVOS DESAFÍOS A LA CONCEPCIÓN DEL DESARROLLO

39 ENRIQUE IGLESIAS

### “SOSTIENE RODRÍGUEZ”

47 REYNALDO BAJRAJ

## MESA REDONDA

### PREBISCH, OCAMPO Y OCTAVIO RODRÍGUEZ: LA

ACTUALIDAD DEL ANÁLISIS DE LA CEPAL

### CINCO DÉCADAS DESPUÉS DE SU INAUGURACIÓN

57 RICARDO BIELSCHOWSKY

### ESPECIALIZACIÓN, CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN

EN LA AGENDA DEL DESARROLLO

62 GABRIEL PORCILE

### BREVES COMENTARIOS SOBRE CUESTIONES FINANCIERAS

VINCULADAS AL DESARROLLO

66 MÓNICA BAER

### COMENTARIOS SOBRE TEMAS MACROECONÓMICOS

69 DANIEL HEYMANN

### AL RESCATE DE LA DIMENSIÓN ENDÓGENA DEL DESARROLLO

74 ALDO FERRER

- APERTURA Y BRECHAS TECNOLÓGICAS EN AMÉRICA LATINA.  
¿UN PATRÓN VICIOSO DE CRECIMIENTO?  
79 *MARIO CIMOLI*
- APRENDIENDO DE LOS ERRORES:  
TRES PROBLEMAS ANALÍTICOS A EVITAR  
89 *NELSON NOYA*
- DESOCUPACIÓN, TRANSNACIONALES E  
INSERCIÓN EXTERNA. TRES CLAVES DE LA  
AGENDA DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA  
95 *ARTURO O'CONNELL*
- ALGUNAS REFLEXIONES FINALES  
102 *OCTAVIO RODRÍGUEZ*

#### ANEXO

- LA AGENDA DEL DESARROLLO: ELEMENTOS PARA SU DISCUSIÓN  
111 *OCTAVIO RODRÍGUEZ*

# A modo de prólogo.

## Crónica de las jornadas sobre el desarrollo a largo plazo de las economías del Mercosur

*CELIA BARBATO*

### 1. Introducción

En los últimos tres años, de julio 1999 a mayo 2002, el Capítulo Uruguay de la Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID) ha llevado adelante un programa de jornadas sobre el desarrollo a largo plazo de las economías del Mercosur. La propuesta que originó esta actividad apuntaba a recolocar en el debate, la cuestión del desarrollo a largo plazo de las economías latinoamericanas, que fuera desplazado en los años noventa por los temas del corto plazo, ante la preocupación dominante de superar los desequilibrios y mantener los equilibrios macroeconómicos amenazados por las crisis que atravesaron varias de dichas economías.

Avanzados ya los años noventa, los temas del desarrollo a largo plazo comienzan a aparecer en el escenario académico cada vez con más frecuencia, perfilándose a través de la consideración y debate de ciertos ejes temáticos fundamentales: la revolución tecnológica,

Coordinadora del Programa  
"Jornadas sobre el desarrollo de  
las economías del Mercosur" del  
Capítulo Uruguay de la SID.  
Fundadora y codirectora del centro  
de Investigaciones Económicas  
(CINVE-Uruguay) (1975-1991).  
Ex profesora de la Universidad de  
la República (Uruguay) (1966-1973);  
(1985-1992).

la globalización, los problemas del empleo, la concentración de la riqueza, la persistencia de la pobreza, la sustentabilidad ambiental, el papel del Estado, la cuestión de la cultura y de los valores éticos. En ese contexto, el Capítulo Uruguay define los términos de un debate focalizado temáticamente en los problemas de largo plazo, y geográficamente en las economías del Mercosur –Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay– abarcando por extensión a Chile, y aspirando desbordar al resto de América Latina.

La actividad tuvo, desde su origen, ciertos requisitos que se entendían básicos. En primer lugar, un debate de esta naturaleza, debía ser sostenido en el tiempo. Se aspiraba a que instancias sucesivas de discusión permitieran acumular resultados, hallazgos, conclusiones, que fueran retomadas desde ángulos diversos. Se propuso, entonces, la realización de seis seminarios semestrales. El presente libro recoge el contenido de la sexta y última jornada que tuvo lugar el 13 de mayo de 2002.

En segundo lugar, se buscó dotar a la actividad de un respaldo académico sostenido. Como punto de partida, se convocó a especialistas de alto nivel, reconocida trayectoria y compromiso con la cuestión del desarrollo de América Latina, a participar en la identificación de las temáticas prioritarias y a liderar el debate, con su participación activa en los seminarios. Un Comité Consultivo integrado por académicos de las áreas de la economía, la sociología, la ciencia política, la demografía, la historia, provenientes de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, asumió la conducción académica, constituyéndose en la piedra angular del programa. Ello indujo a su vez, una generosa respuesta de académicos de alto nivel, a participar, junto a los integrantes del Comité Consultivo, como expositores y comentaristas en las jornadas.

En tercer lugar, atendiendo a los objetivos centrales de la SID, se buscó dar participación, a un amplio espectro de actores de la sociedad uruguaya. El interés y la preocupación por la problemática planteada atrajeron a los medios académicos, a estudiantes universitarios, a connotados representantes del gobierno y la oposición, a los medios de comunicación. Se contó con el apoyo institucional y la participación de miembros del Banco Central, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Desde su inicio el programa se planteó, como objetivo prioritario, la publicación de una serie de libros que recogieran los contenidos de las jornadas y permitieran su difusión en el medio uruguayo y regional. Con la publicación de *Los grandes temas del desarrollo latinoamericano. Económicos, sociopolíticos, geopolíticos* se completa

la serie de seis libros que generosamente acogió Ediciones Trilce, en la Serie Desarrollo. En los libros se plasman las ideas, las interrogantes, las propuestas, las cercanías y divergencias que se acumularon a lo largo de tres años.

Por fin, respondiendo a una aspiración reiteradamente planteada por el Comité Consultivo, se elaboró un documento que ensaya una síntesis de las reflexiones vertidas en las seis jornadas, y las articula en torno a una agenda del desarrollo (*agenda*). La presentación y discusión de dicha *agenda* conforman el contenido de este sexto libro.

## 2. El desarrollo de las jornadas

El Comité Consultivo se reunió por primera vez en Montevideo en julio de 1999, a efectos de definir los temas a tratarse en las jornadas. Desde esa primera instancia, la discusión sugiere la existencia de cierta percepción básica, la cual, aunque no libre de matices, subyace en la elección de los temas elegidos y en el modo de ordenar su abordaje. Tal percepción se relaciona con la visión de la economía consolidada como dominante en los años noventa, y en buena medida se configura como crítica de dicha visión.

El Comité Consultivo en diciembre de 1999 identificó las áreas temáticas y señaló temas de particular interés a ser discutidos en las jornadas.

- i. *Economía, política y sociedad*: el nuevo paradigma y su impacto en nuestras economías; relaciones economía-política; exclusión social, cultura, subjetividad.<sup>1</sup>
- ii. *Los cambios en el contexto internacional*: productivos; comerciales; financieros; políticos; culturales; institucionales.<sup>2</sup>
- iii. *Estrategias de desarrollo frente al nuevo marco internacional*: la dimensión geopolítica; el Mercosur; construcción de la competitividad.<sup>3</sup>
- iv. *Políticas específicas*: macroeconómicas; sectoriales; regionales; científico-tecnológicas.<sup>4</sup>
- v. *Empleo*: heterogeneidad estructural; apertura y cambio tecnológico; marco institucional; estrategias y políticas.<sup>5</sup>
- vi. *La cuestión social*: pobreza; distribución del ingreso; políticas sociales.<sup>6</sup>

La propia enunciación de estas áreas y la fundamentación de los temas particulares que proponen, encauzan el debate hacia un modo de ver el desarrollo que pone en cuestión la "visión dominante".

Cabe señalar que el abordaje de los temas priorizados por el Comité Consultivo no fue exhaustivo. Ello obedece a la propia

naturaleza de la recomendación del Comité, más dirigida a señalar preocupaciones y temáticas que debían tenerse en cuenta en la consideración de la cuestión del desarrollo en las economías del Mercosur, que ceñida al contenido específico de las seis jornadas. De todos modos, se abordaron temas comprendidos en todas las áreas, como se aprecia en las referencias a los libros publicados.

El propio inicio del programa se apartó de la propuesta inicial de comenzar la discusión en torno a la visión del desarrollo desde la economía, la política y la sociedad. La aguda crisis que atravesaba el Mercosur a fines de 1999, provocó a la Coordinación en consulta con el Comité Consultivo, a comenzar por un “reconocimiento” del ámbito regional elegido como objeto del programa. La primera jornada, que tuvo lugar en diciembre de 1999, fue dedicada a “revisitar” el tema del Mercosur, a ocho años de la firma del Tratado de Asunción. Se optó por comenzar colocando al Mercosur en el centro del debate, planteando diversas aproximaciones que, al tiempo de esclarecer acerca de la instancia que atravesaba, permitieran ubicarlo, considerando el proceso de desarrollo, en referencia a las estrategias geopolíticas del continente y el contexto de la globalización.

La jornada se desarrolló en torno a tres tópicos. En primer lugar, economistas de Argentina, Brasil y Uruguay, con trayectoria en el tema Mercosur –académicos, asesores, negociadores políticos– se refirieron a la “Situación actual y perspectivas del Mercosur”. Investigadores de estos tres países presentaron los avances de sus investigaciones sobre “Comercio, régimen cambiario y volatilidad: coordinación de las políticas macroeconómicas del Mercosur”. Por último se escucharon disertaciones de expertos de la CEPAL sobre “El Mercosur, mecanismo de integración, como estrategia de desarrollo”.

La segunda jornada, que tuvo lugar en abril de 2000, marcó un punto crucial del debate. A raíz de la trascendencia misma del tema, se convocó a discutir sobre los nuevos aportes que van complejizando el concepto de desarrollo, para dar cuenta de la realidad que enfrentan los países de América Latina, y más específicamente, del Mercosur. El debate se centró sobre la “búsqueda de nuevos paradigmas desde la economía, la sociedad y la ética”.

Se contó con conferencistas de alto nivel, que a su vez ocupan posiciones en centros donde se gestan, se acumulan y se irradian ideas y propuestas sobre el desarrollo: Enrique Iglesias, Presidente del BID; José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL; Vilmar Faria, asesor de la Presidencia de Brasil (recientemente

fallecido); Monseñor Diarmuid Martín, Secretario de la Comisión de Justicia y Paz del Vaticano.

En la tercera jornada, que se realizó en el mes de diciembre de 2000, se planteó el tema de la globalización, en relación con la discusión conceptual sobre el desarrollo. Se buscaba responder a una interrogante que había quedado planteada en la segunda jornada, acerca de qué espacio le queda a América Latina para impulsar una estrategia de desarrollo en un mundo globalizado. En esta misma jornada, se sumó la discusión en torno a la viabilidad política de América Latina para ocupar ese espacio potencial.

Destaca la sugerente e informada exposición de Rubens Ricúpero quien, como Secretario General de la UNCTAD, acompaña de cerca las discusiones sobre la globalización. Los resultados de investigaciones de Daniel Chudnovsky y José María Fanelli, aportaron interesantes revelaciones sobre la inversión directa en el Mercosur, y sobre las implicaciones de los movimientos del capital financiero.

El tema de la capacidad de los sistemas políticos para aprovechar los márgenes de maniobra que la globalización viene dejando fue enfocado por Carlos Filgueira desde una perspectiva especial: la de las posibilidades de mejorar la institucionalidad y de ampliar los contenidos de la democracia. Tanto la exposición principal como los comentarios de María Herminia Tavares, Rolando Franco, Gerardo Caetano se detuvieron en los temas de la calidad democrática y de otras vías de encauzar la política en América Latina.

En la cuarta jornada, realizada en abril de 2001, la discusión se centró en las reformas macroeconómicas que se han venido aplicando en América Latina, en la década de los noventa. A diez años de iniciadas, una visión crítica que se apoya en la insuficiencia del crecimiento, el desempleo, la pobreza y la creciente desigualdad, conduce a una propuesta de “reformular las reformas”. La exposición de Ffrench-Davis sobre la misma promovió un interesante debate.

La quinta jornada trató acerca de las transformaciones estructurales que han tenido lugar en las economías del Mercosur en la última década, a través de exposiciones de académicos de alto nivel –Jorge Katz, Mariano Laplane, Víctor Tokman, Samuel Pinheiro Guimarães, Aldo Ferrer– y de comentarios de diversos especialistas.

La sexta y última jornada, que tuvo lugar el 13 de mayo de 2002, abarcó una doble temática. En la primera parte, se trató acerca de las actuales condicionantes sociopolíticas del desarrollo de la región. La exposición de Carlos Acuña sobre las causas político-institucionales de la actual crisis argentina, y la de Norbert Lechner,

planteando desde la realidad chilena, los desafíos culturales de una estrategia de desarrollo, reflejan los cambios que trajo el retorno a la institucionalidad democrática en nuestros países.

En la segunda parte tuvo lugar el cierre del programa con la discusión del documento de Octavio Rodríguez que sintetiza los principales aportes de las jornadas articulándolos en una *agenda* para el desarrollo de América Latina.<sup>7</sup> La presentación fue seguida por comentarios de Enrique Iglesias y Reynaldo Bajraj. Una mesa redonda moderada por Osvaldo Sunkel, dio lugar a las intervenciones de especialistas en los diferentes tópicos que comprende la *agenda*. Ricardo Bielchowsky se detuvo en los fundamentos económicos de la transformación estructural; las exposiciones de Mónica Baer y Daniel Heymann trataron sobre las asimetrías financieras prevalecientes entre centro y periferia; Gabriel Porcile se refirió a la cuestión de la distribución del ingreso; Aldo Ferrer marcó los requisitos políticos y geopolíticos implícitos en el desarrollo periférico; Mario Cimoli, ensayó una formulación matemática de las hipótesis de la *agenda*; Nelson Noya advirtió acerca de algunos aspectos problemáticos de la visión estructuralista en América Latina y por fin Arturo O'Connell centró su aporte en la reinserción externa de las economías periféricas.

### 3. Un objetivo alcanzado

Seis libros recogen hoy los resultados del debate sobre el desarrollo a largo plazo de las economías del Mercosur, que tuvo lugar en el marco de las jornadas. Ello es motivo de satisfacción para quienes impulsamos este programa y creemos en su validez como foro sobre un patrón de desarrollo que atienda a las problemáticas específicas de nuestros países.

Una referencia a los cinco libros que preceden a éste:

Los contenidos de la primera jornada se recogieron en el primer libro del programa: *El Mercosur, una estrategia de desarrollo. Nuevas miradas desde la economía y la política*. Este libro reúne diversas visiones sobre el proceso de integración en su primera década: logros, crisis, encuentros, desencuentros. Se apunta a comprender, desde la economía y la política, el peso del Mercosur en las estrategias a largo plazo de las economías que lo integran.

La segunda jornada dio lugar al libro *Nuevas aproximaciones al concepto de desarrollo. Desde la economía, la sociedad, la ética*. Su primera parte discurre sobre el gran tema inicial de la agenda –el tema del desarrollo– pero considerado desde un ángulo que bien

puede considerarse como el más abarcativo o general. Además de dos exposiciones básicas –Enrique Iglesias, José Antonio Ocampo–, en esa primera parte se encuentran los aportes al debate de diversos participantes –Oswaldo Sunkel, José Fanelli, César Failache, Arturo O’Connell–, así como las respuestas de los expositores. En la introducción de ese libro, Oswaldo Sunkel procura ordenar y revisar los mismos temas generales glosándolos por conceptos –como el llamado “nuevo paradigma”– introducidos en las exposiciones y en el debate recién mencionados. Contiene también las intervenciones que se aproximaron a la cuestión del desarrollo desde la perspectiva de la ética –Diarmuid Martin, Bernardo Kliksberg– así como a los comentarios suscitados por dichas intervenciones –Rafael Braun, Elena Lasida–. Al proponer el tema de la ética, se sugirió tratar simultáneamente el de los problemas de exclusión social y de las políticas requeridas para enfrentarlas. La posibilidad de incluir este segundo tema quedó abierta por la existencia de un trabajo que enfoca con amplitud los problemas mencionados, Vilmar Faria *et al.*, relativo al caso de Brasil, y que además los relaciona con temas generales concernientes al ámbito de lo político. La segunda parte del libro contiene la exposición principal de Vilmar Faria y el comentario de Octavio Rodríguez.

*Globalización y políticas macroeconómicas. Su incidencia en el desarrollo latinoamericano de los años noventa* trata de estas dos restricciones, claves del desenvolvimiento de las economías del Mercosur en la década de los noventa: la globalización y las reformas de las políticas macroeconómicas, recogiendo trabajos de Rubens Ricúpero, Daniel Chudnovsky, José María Fanelli y Ricardo Ffrench-Davis.

El cuarto libro del programa se detiene en las transformaciones estructurales que han tenido lugar en las economías del Mercosur en la última década. A partir de los tres libros precedentes –miradas sobre el proceso de integración del que las mismas participan, munidos de las nuevas aproximaciones al concepto de desarrollo, planteadas las principales restricciones externas e internas que inciden hoy sobre el desenvolvimiento latinoamericano– en: *Transformación estructural de América Latina. La década de los noventa* se exploran los cambios en la producción, la incorporación de tecnología, el empleo, la inserción internacional, la regionalización.

*Nuevas cuestiones sociopolíticas en el escenario latinoamericano* reúne los contenidos de la tercera y sexta jornadas referidos a esta temática. A los textos de Carlos H. Acuña y Norbert Lechner, recién mencionados y los comentarios a los mismos de Carlos Filgueira y Pedro Narbono, se suman en esta publicación el análisis de

Edmundo Jarquín sobre el impacto de la política en el desarrollo, los aportes de la CEPAL –Pascual Gerstenfeld y Reynaldo Bajraj– sobre el desarrollo social reciente de América Latina y las reflexiones de Carlos Filgueira, María Herminia Tavares y Gerardo Caetano sobre la viabilidad política de América Latina, para implementar una política de superación del subdesarrollo en el marco de restricciones que impone la globalización.

#### 4. Este libro

Con este libro, *Los grandes temas del desarrollo latinoamericano. Económicos, sociopolíticos, geopolíticos*, el Capítulo Uruguay de la SID completa la serie de seis libros en que se han recogido las exposiciones, comentarios y aportes al debate, de las “Jornadas sobre el desarrollo a largo plazo de las economías del Mercosur”. El libro está centrado en la presentación y discusión de la “Agenda del desarrollo”, documento elaborado por Octavio Rodríguez, que sintetiza los principales contenidos de las seis jornadas y los articula en torno a las pautas a que pudieran ceñirse las discusiones sobre el subdesarrollo de América Latina, y en particular de las economías del Mercosur. La versión completa de la *agenda*, referencia central de los textos que reúne este libro, se encuentra en el anexo.

El libro se abre con la “Presentación” de la *agenda* por su autor, quien ordenó la exposición de la misma en torno a seis grandes temas. Comienza refiriéndose a la *desigualdad del desarrollo* y explicitando que su documento *aggiorna* la tesis de Prebisch sobre el carácter bipolar del desarrollo del sistema centro-periferia. Señala, asimismo que en los días que corren, tal desigualdad o bipolaridad deriva de una brecha tecnológica favorable a los centros, que se repite a través del tiempo. El segundo tema atañe a la *importancia del mercado y del ahorro internos*, imprescindibles para el desenvolvimiento de la periferia en su conjunto, a raíz de que la brecha tecnológica provoca y reitera una tendencia al desequilibrio de la balanza comercial de dicho polo. El tercer tema concierne a los nexos entre *revolución tecnológica y ocupación*. Del examen del mismo deriva que el logro de un patrón de desarrollo, a la vez viable y eficiente, ha de basarse en el aumento sostenido de la ocupación con la introducción paralela de nuevas técnicas. El cuarto tema, relacionado con el anterior, dice respecto a lo que se entiende por *desarrollo propulsado por el empleo*: el diseño e implementación de políticas ocupacionales que contemplen el aumento gradual de la productividad en todas las capas técnicas que componen la estructura

ocupacional de la periferia. El quinto tema discurre sobre la posibilidad y conveniencia de encontrar esquemas de *cooperación internacional* que resulten benéficos para ambos polos del sistema centro-periferia. Por último, en la presentación de la *agenda* el autor aborda la *cuestión del Estado*, enfatizando la necesidad de una participación activa del mismo en el impulso a estrategias de desarrollo en que se tenga muy especialmente en cuenta sus bases de sustentación políticas y geopolíticas.

Enrique Iglesias en “Nuevos desafíos a la concepción del desarrollo” comienza señalando “...aspectos de la temáticas históricas de la SID que nos vienen llamando la atención en los últimos tiempos”. En primer lugar, *los cambios en la coyuntura mundial*. Señala temas que adquieren hoy particular relevancia en lo que atañe a las corrientes globalizadoras: la presencia creciente de las empresas transnacionales; el carácter cada vez más liviano del producto mundial (por ejemplo, cada vez más asentado en el sector servicios); la considerable dinámica del comercio mundial; el bajo crecimiento de la productividad global de las economías; las etapas de los *catch up* de los distintos actores internacionales y el marcado rezago de América Latina. En segundo lugar, se refiere a *las crisis de los paradigmas del desarrollo* y en conexión con ello al debate sobre las reformas macroeconómicas. Introduce luego el problema de la *seguridad colectiva en el mundo moderno* que se desata luego del 11 de setiembre. Al respecto sostiene: “La seguridad se va a lograr el día que tengamos un combate definitivo a la pobreza, a las asimetrías en el mundo”.

Iglesias se refiere luego a la *agenda* como “... un aporte estructural inteligente que nos recuerda cosas importantes de las que también partió la escuela estructuralista encabezada por Prebisch”. Destaca asimismo, la importancia de la cuestión de la cooperación internacional y señala: “... estamos enfrentados a una realidad comercial y financiera muy poco capaz de discriminar frente a objetivos de equidad o de búsqueda de una simetría mayor”.

Reynaldo Bajraj en “Sostiene Rodríguez ...” afirma: “... Rodríguez empezó por diagnosticar con precisión radiológica, dónde están los nodos que definen la situación de América Latina respecto a su aspiración al desarrollo”. Bajraj refiere luego a tres asimetrías básicas en el marco externo: la asimetría productivo-tecnológica, la asimetría macroeconómica y la asimetría en la movilidad de los recursos productivos en el mundo global. Considera los nodos identificados por Rodríguez como obstáculos a vencer, y reflexiona sobre los que existieron en instancias anteriores que también requirieron

estrategias de transformación estructural y cambios políticos de gran magnitud.

Ricardo Bielchowsky en: “Prebisch, Ocampo y Octavio Rodríguez: la actualidad del análisis de la CEPAL cinco décadas después de su inauguración” ubica a Rodríguez en la CEPAL inicial de Prebisch y reconoce en la *agenda* la interpretación que él mismo elaboró en su libro *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, 1981. También señala que “... capturó muy bien lo que hay de nuevo en términos analíticos en la CEPAL actual, que es el planteamiento de las tres asimetrías”.

Gabriel Porcile en: “Especialización, crecimiento y distribución en la agenda del desarrollo” se refiere al trabajo de Octavio Rodríguez desde una doble perspectiva. En primer lugar, sostiene que dicho trabajo “... representa un avance en el desarrollo de ese núcleo compartido de referencia teórica. Por un lado, por su clara continuidad con la que fue, y en buena medida aún es, la principal comunidad epistemológica latinoamericana, la CEPAL. Pero, principalmente porque esa continuidad se fundamenta en la capacidad del pensamiento cepalino de articular y dialogar con contribuciones oriundas de muy diversas vertientes del pensamiento económico –schumpeterianas, keynesianas e inclusive neoclásicas, como las asociadas a las nuevas teorías del comercio internacional y del crecimiento económico–”.

Porcile introduce luego su segundo comentario en el que destaca la articulación lograda por Rodríguez en el análisis de las relaciones entre empleo, crecimiento y distribución del ingreso procediendo luego a ilustrarla con el ejemplo de dos períodos de la historia económica uruguaya.

Mónica Baer en “Breves comentarios sobre cuestiones financieras vinculadas al desarrollo”, comienza señalando que en el debate sobre el área específicamente financiera, el embate con el *mainstream* es mucho más complejo. Plantea su preocupación en torno a cómo –a partir de una inserción financiera vulnerable que somete a las economías a una alta volatilidad–, se mantienen políticas económicas por períodos muy largos que, en principio, son insostenibles. Al diseñar políticas económicas, es una cuestión básica tener presente que “... la dimensión financiera, dependiendo de su intensidad y sentido, puede, muchas veces, más que contrarrestar esfuerzos positivos de otras políticas”. Baer señala que “... Rodríguez rescata muy bien, y considero que es una gran contribución, el planteo de la discusión del ahorro interno. Tomando este punto y el de la cooperación internacional, que también se rescata en la *agenda*, el autor hace un puente muy importante, para tratar de unir nuevamente la dimensión financiera con la comercial y productiva”.

Aldo Ferrer en “Al rescate de la dimensión endógena del desarrollo”, comienza diciendo: “... el ensayo de Octavio Rodríguez realmente me parece que resume muy bien lo que hicimos aquí durante este tiempo. Nos ayuda a repensar las cosas fundamentales, temas que tenemos que revisitarse, revisar permanentemente, porque son inagotables”. Se detiene luego en la cuestión de la dimensión endógena del desarrollo, señalando la importancia del mercado interno, al tiempo que reconoce que el ahorro interno, como fuente del financiamiento de la economía mundial sigue jugando un papel clave. “... Respecto del tema de la cooperación internacional, creo que tenemos que ubicarla en el marco de la globalización como espacio del ejercicio del poder.” Agrega que “... pese a todo lo importante que es la globalización y al poder extraordinario de los grandes países como los Estados Unidos, quedan espacios para los países que tienen la capacidad, el potencial y las ideas necesarias para modificar su relación de atraso y subordinación”.

Mario Cimoli en “Apertura y brechas tecnológicas en América Latina. ¿Un patrón vicioso de crecimiento?”, ensaya la formalización matemática del trabajo de Octavio Rodríguez. Cimoli comienza exponiendo el desarrollo del modelo y los fundamentos teóricos del mismo. Señala en las conclusiones:

“... La región está mejorando lentamente la brecha en productividad y se ha incrementado la competitividad de su sector exportador. Sin embargo, la mejoría de esta brecha no fue suficiente para compensar las asimetrías en el modelo de especialización y el extraordinario incremento de la elasticidad de la demanda de importaciones”. “... Además, la tasa de crecimiento efectiva es mayor que la estimada bajo la condición de balanza de pagos en equilibrio, y por ende, la mayoría de los países han reducido su superávit o han incrementado su déficit en balanza comercial.”

Agrega más adelante: “La incapacidad de la región de generar ventajas comparativas dinámicas después de la apertura comercial se ha plasmado en una desarticulación estructural que no es capaz de difundir localmente las capacidades tecnológicas para un progreso general a través de las distintas firmas y sectores productivos”.

Nelson Noya, en “Aprendiendo de los errores: tres problemas analíticos a evitar” advierte sobre el objetivo de su comentario: “... Mi comentario se refiere a tres temas que tienen algo en común: el haberse planteado anteriormente como aspectos problemáticos de la visión estructuralista tradicional en América Latina y que debería evitar cualquier esfuerzo de reconstrucción de ese pensamiento. Yo los agrupé con tres nombres: uno es el tema de la endogeneidad de las políticas, o sea, que las políticas no son sólo un

tema normativo sino que también son producto de un determinado contexto. Ese tema está de alguna manera abordado en el documento. Otro tema es la especificidad latinoamericana o, si se quiere de manera más general, la especificidad del subdesarrollo. El tercero es el tema de la relación entre el corto y el largo plazo o, más bien, entre políticas de corto plazo y políticas de largo plazo. Tres cosas que me parecen son por lo menos conflictivas, desde la perspectiva *prebischiana* más tradicional”.

Arturo O’Connell en “Desocupación, transnacionales e inserción externa. Tres claves de la agenda de desarrollo de América Latina” centra su comentario en torno a tres cuestiones. La primera tiene que ver con la desocupación y la forma de resolverla. O’Connell comparte las ideas de Rodríguez respecto a centrar la estrategia de desarrollo en la superación del desempleo y el subempleo pero plantea el problema de “... la enorme dimensión del financiamiento externo requerido”. La segunda se refiere al papel de la inversión extranjera directa en el actual contexto de la internacionalización. El comentarista deja planteada la pregunta de si el financiamiento externo no puede resolverse por la vía de la IED. La tercera está relacionada con algunos aspectos de la mal llamada “globalización” y la mejor manera de ubicar a nuestros países en ese contexto. O’Connell preconiza que “... desde nuestros países, hay que ser capaces de levantar alternativas para la economía mundial, con las que podamos construir alianzas con fuerzas políticas de los países desarrollados”.

## 5. Muchas gracias

Tenemos mucho que agradecer.

En primer lugar, a los integrantes del Comité Consultivo, respaldo académico del programa, fuente permanente de propuestas y sugerencias que enriquecieron el desarrollo de las jornadas.

En particular, nuestro agradecimiento a Enrique Iglesias, inspirador y sostén decisivo de la presencia de la SID en Uruguay, por su activa participación en el debate, y por su generoso estímulo a nuestro trabajo.

Nuestro reconocimiento a todos los distinguidos académicos que nos honraron con su participación en las jornadas:

A Octavio Rodríguez, amigo y compañero calificado en esta “aventura”, por la tranquilidad que me dio su respaldo y por haber privilegiado al programa con la calidad de sus aportes académicos.

A Ana Colom, Secretaria Administrativa del Capítulo Uruguay,

por su infatigable y cálido apoyo, y por su solidaridad y compromiso con el programa.

Un agradecimiento muy especial a Ediciones Trilce en las personas de Pablo Harari y Brenda Bogliaccini, por su solidaridad con nuestra propuesta, su generoso apoyo, y su valioso asesoramiento. Gracias a la CEPAL y a INTAL por haber honrado nuestros libros aceptando participar como coeditores.

Muchas instituciones apoyaron e hicieron posible la consecución del programa. Gracias a la CEPAL por su apoyo y en especial por la adhesión personal de José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo; de Reynaldo Bajraj, Secretario Adjunto; y de Pascual Gerstenfeld, Director de la Oficina en Montevideo. Al INTAL y a su Director Juan José Taccone por sus deferentes atenciones. Gracias a la ALADI y a la simpatía y amabilidad de su Secretario Ejecutivo Juan Francisco Rojas.

Gracias al CIID de Canadá que nos permitió dar inicio al programa y en especial a Carlos Seré y Andrés Ríus. A la Representación del BID en Uruguay y al permanente apoyo de su Representante Martín Stabile. Al Banco Central del Uruguay, excelente anfitrión y a la infaltable presencia de su Presidente, César Rodríguez Batlle en las jornadas. Al Ministerio de Relaciones Exteriores y en particular al interés y presencia del Subsecretario Guillermo Valles.

Un especial agradecimiento a las Secretarías de: Director de la OPP, Presidente del BID Washington, Secretario Ejecutivo de ALADI, Oficina de CEPAL Montevideo, Secretario Adjunto de CEPAL Santiago, todas ellas compañeras pacientes y solidarias en este esfuerzo.

## NOTAS

1. Véase *Nuevas aproximaciones al concepto de desarrollo*, Serie Desarrollo, SID Capítulo Uruguay, Trilce, Montevideo, 2000 y *Nuevas cuestiones sociopolíticas en el escenario latinoamericano*, Serie Desarrollo, SID Capítulo Uruguay, Trilce, Montevideo, 2002.
2. Véase *Mercosur una estrategia de desarrollo*, Serie Desarrollo, SID Capítulo Uruguay, Trilce, Montevideo, 2000; *Nuevas aproximaciones al concepto de desarrollo*, parte I, ob. cit.; *Transformación estructural de América Latina*, parte III, Serie Desarrollo, SID Capítulo Uruguay, Trilce, Montevideo, 2002.
3. Véase *Mercosur una estrategia de desarrollo*, ob. cit; *Globalización y políticas macroeconómicas*, parte I, Serie Desarrollo, SID Capítulo Uruguay, Trilce, Montevideo, 2001 y *Transformación estructural de América Latina*, parte III, ob. cit.
4. Véase *Mercosur una estrategia de desarrollo*, ob. cit.; *Nuevas aproximaciones al concepto de desarrollo*, ob. cit.; *Globalización y políticas macroeconómicas*, parte II, ob. cit.; *Transformación estructural de América Latina*, ob. cit. y *Nuevas cuestiones sociopolíticas en el escenario latinoamericano*, ob. cit.
5. Véase *Nuevas aproximaciones al concepto de desarrollo*, parte II, ob. cit. y *Transformación estructural de América Latina*, parte II, ob. cit.
6. Véase *Nuevas aproximaciones al concepto de desarrollo*, parte II y III, ob. cit. y *Nuevas cuestiones sociopolíticas en el escenario latinoamericano*, ob. cit.
7. Véase Rodríguez, O., "La agenda del desarrollo: elementos para su discusión" en esta misma obra.

LA AGENDA DEL DESARROLLO DE  
AMÉRICA LATINA



# Presentación

OCTAVIO RODRÍGUEZ

## Introducción

Con esta reunión se cierra el largo seminario organizado por la SID, Capítulo Uruguay. En el documento preparado para la misma, que se incluye en anexo,\* se procura diferenciar entre aquellos aspectos de la argumentación que hacen a la apreciación conceptual o analítica del desarrollo –o más propiamente, del subdesarrollo– de aquellos otros que lo miran desde el ángulo de las estrategias de desarrollo (aunque sin excluir consideraciones sobre políticas económicas atinentes al corto plazo). Tal diferenciación resultó en el siguiente corte: los ítems 2, 3 y 4 de dicho documento (véase su índice) son básicamente teóricos, o mejor, dicen respecto al análisis del subdesarrollo o de la “condición periférica”; como su título lo indica, el ítem 5 atañe a las estrategias de desarrollo y/o a las políticas que las componen o que pudieran o debieran componerlas.

En cuanto al ítem 6, se trata de una mezcla: de algo escrito por un no especialista, que aborda la cuestión del

Director del Proyecto de investigación sobre “El Estructuralismo Latinoamericano”, Ex profesor de la Universidad de la República (Uruguay) y de la Universidad de Campinas (Brasil). Ex funcionario de la CEPAL y el ILPES.

\* “La agenda del desarrollo: elementos para su discusión”.

Estado a base de ciertos elementos teóricos y/o interpretativos muy simples. En su simplicidad, estos elementos son, creo yo, los mínimos requeridos para llegar a una conclusión relevante. Y es ésta: la cuestión del desarrollo, o de emprender con éxito una estrategia de desarrollo, se configura hoy como una cuestión antes que nada sociopolítica y geopolítica. Este “antes que nada” quiere decir lo siguiente: carece de validez pretender justificar cambios o transformaciones estructurales pensando primero en una racionalidad económica incuestionable, para luego basarse en ella. Contrariamente, hay varios caminos posibles, varias dinámicas de expansión de la economía viables y eficientes; pero recorrer cualquiera de esos caminos tiene en su punto de arranque la necesidad de llegar a un amplio consenso político interno, y además, de constituir un acuerdo de países con intereses comunes, es decir, una posición geopolítica compartida. En otras palabras, caí en la tentación de comenzar diciendo que, en los días que corren, se viene procesando una “globalización perversa” (según las palabras de Maria Conceçao Tavares), en el marco de la cual el desarrollo no puede dejar de verse como una cuestión esencialmente política y geopolítica, de tal modo que cualquier postura estratégica pierde sentido, a no ser que se comience por plantearla a base de una ecuación política y geopolítica de transformación de lo real.

Hay dos cuestiones adicionales a las que quisiera hacer referencia en estas palabras introductorias. La primera es ésta: el Consejo Consultivo que dirigió la suerte del largo seminario, cuya última reunión se realiza hoy, recomendó la construcción de un documento de síntesis de las discusiones habidas. Con Celia Barbato íbamos a tomarnos el trabajo de ubicar en pies de páginas referencias a las intervenciones y comentarios que conforman los cuatro tomos ya publicados. Pero no hubo tiempo para eso. Lo que puedo asegurar es que muchas de las ideas que se fueron discutiendo están presentes en el documento mencionado. Pero también debo indicar que traté de articular toda la argumentación, de preocuparme por su coherencia, y que para hacerlo recurrí a ideas propias y ordené el conjunto a mi modo. Confieso, pues, que traté de hacer un resumen, pero no pude evitar introducirle una impronta personal.

Último aspecto de esta introducción. Celia Barbato me dijo que el documento no podía dejar de contener una síntesis de los grandes temas que habría que privilegiar en una agenda del desarrollo. Se puede discurrir sobre el desarrollo en términos teóricos o como propuesta estratégica. Pero según su opinión, lo que no se puede es dejar de elaborar una especie de síntesis que contenga lo principal, a modo de pauta de discusión.

Pues bien, esta sugerencia me llevó a elaborar la síntesis temática que se incluye a continuación. La misma está en el último párrafo de la introducción al documento adjunto, y es ésta:

- a. Los fundamentos económicos de las estrategias de transformación estructural, así como la explicitación de las políticas tecnológicas, productivas e institucionales que forman parte de ellas.
- b. La centralidad de los problemas de la ocupación de la fuerza de trabajo y sus nexos con los de la distribución del ingreso.
- c. La reinserción externa de las economías periféricas y las políticas de cooperación internacional adecuadas para apoyarla o impulsarla.
- d. Las asimetrías financieras prevalecientes entre centros y periferia y su consideración en el diseño de políticas macroeconómicas compatibles con el desarrollo de esta última.
- e. La definición de los requisitos políticos y geopolíticos de los acuerdos internos y de los que demanda la reinserción internacional, implicados en el desarrollo periférico.

En esta síntesis se percibe la ausencia de varios temas. Sin embargo, los que se han destacado son, en verdad, muy amplios, de tal modo que abarcan varios subtemas. Por ejemplo, no está explícita la palabra integración, pero ella bien puede considerarse como un ámbito o aspecto de la cooperación internacional. Sí cabe explicitar que por razones de tiempo no ha sido incluida la cuestión de la cultura, que ha merecido una atención tan especial en la obra de Celso Furtado sobre el desarrollo, de la cual también ha pasado a ocuparse la CEPAL, en trabajos recientes.

De alguna forma, el esquema compuesto por esos cinco grandes temas es base de la exposición, pero no lo voy a seguir muy estrictamente. A bien de la brevedad, me parecé preferible basarme en otro esquema más simple, que es el siguiente:

- a. Desigualdad del desarrollo
- b. Mercado y ahorro internos: su importancia
- c. Revolución tecnológica y ocupación
- d. Desarrollo "propulsado por el empleo"
- e. Cooperación internacional
- f. La cuestión del Estado.

## a. Desigualdad del desarrollo

Empiezo haciendo referencia a ciertas hipótesis que impregnan todo el trabajo. Este tiene como fundamento las postulaciones de Prebisch sobre el carácter desigual, bipolar, del desarrollo del sistema centro-periferia, desarrollo que resulta desfavorable para la segunda.

Más exactamente, he tratado de *aggiornar* esa hipótesis, refiriéndola a un período próximo en el tiempo, digamos a los últimos veinte años.

Se trata de un período en que se verifican dos procesos interconectados: uno es el de la globalización; el otro es el de la emergencia de una “revolución tecnológica”, o si se quiere, del surgimiento y rápido desarrollo de un nuevo paradigma tecn-económico liderado por las tecnologías de la información: la microelectrónica, la informática y las comunicaciones.

En verdad, el *aggiornamento* de la hipótesis básica de Prebisch consiste en postular que esos procesos interligados generan ritmos diferentes de progreso técnico en los dos polos del sistema, es decir, dan lugar a una brecha tecnológica que se reitera a través del tiempo, y que favorece a los centros.

Basta una brevísima referencia para explicar porqué se produce esta brecha. La bibliografía reciente sobre el progreso técnico ha puesto de manifiesto que éste es endógeno a las empresas y a las economías que ellas conforman. Las empresas de los centros, tanto más amplias, tendrán mayor aptitud para asumir los costos y riesgos de la investigación y desarrollo, y por ende, para lograr un progreso técnico más acelerado, que se irá plasmando más intensamente en nuevos bienes, en nuevos procedimientos propiamente técnicos para producirlos, y en nuevos patrones de organización de la producción. Ni qué decir que la enorme diferencia de acumulación de riqueza en las grandes economías industriales las colocará en francas condiciones de ventaja para el desarrollo del progreso técnico, en especial en lo que respecta al desenvolvimiento de la ciencia y la tecnología, que están en su base y lo potencian.

¿Pero qué resulta de la brecha tecnológica? ¿Qué se puede esperar que ocurra, en ausencia de políticas que procuren contrarrestarla y en condiciones de apertura externa? El progreso técnico se plasma en innovaciones, es en ellas que toma cuerpo, que se concretiza. La reiterada brecha tecnológica implica que en la periferia existirán menos innovaciones, respecto al número y a la relevancia de las que se van produciendo en los centros. A su vez, ello implica que serán menores las oportunidades de inversión real, y por ende, que el ritmo de acumulación asociado a tales oportunidades será más bajo. Va de suyo que también será inferior la tasa de crecimiento del producto. Por último, se produce lo que en la nomenclatura reciente de las ciencias sociales se ha dado en llamar “divergencia”: una diferenciación de los niveles de producto por persona ocupada y de los ingresos per cápita favorable a los centros. Este es el aspecto más directamente visible del carácter desigual, bipolar, del sistema centro-periferia.

## b. Mercado y ahorro internos: su importancia

Se acaba de referir una tendencia a la desigualdad centro-periferia que se plantea a nivel macro: la que se produce entre tasas de inversión y entre ritmos de acumulación y crecimiento, a raíz de la brecha tecnológica. Pero ésta también produce efectos sectoriales que conviene tener en cuenta, cuando se apunta –como se hace más adelante– a delinear las características de una estrategia de desarrollo en que se cumplan condiciones de viabilidad y eficiencia.

Comienzo por el sector externo diciendo que, cuando se lo considera, es particularmente importante tener en cuenta el supuesto del cual se ha partido. Según dicho supuesto, se está haciendo referencia, en general, a un sistema centro-periferia en cuyo polo periférico no se realizan políticas orientadas a impulsar el desarrollo, y en que prevalecen condiciones de fuerte apertura externa.

Bajo tales condiciones, se entiende que la brecha tecnológica provoca y reitera una tendencia al desequilibrio de la balanza comercial de dicho polo. Tal tendencia fue explicada en documentos de la CEPAL de inicios de los años cincuenta a base de la disparidad de las elasticidades-ingreso de la demanda de las exportaciones e importaciones de la periferia. Recientemente, el mismo argumento ha sido replanteado bajo la denominación de *ley de Thirlwall*. Pero más que esas “tecniquerías”, importa referirse a la razón estructural, de fondo, de la tendencia mencionada.

Esta razón se encuentra en la brecha tecnológica que acompaña la implementación y expansión del nuevo paradigma. ¿Por qué? Porque la brecha tecnológica dificulta las exportaciones de un amplio conjunto de productos, al tiempo que hace necesario importar muchos bienes que el propio progreso técnico obliga a utilizar internamente, suscitando así una acumulación aluvial de importaciones. Reitero el argumento: lo que se aduce es que el nuevo paradigma genera en la periferia imposibilidades de exportar debidas a su rezago tecnológico, y de modo simultáneo, ingentes necesidades de importar debidas a las limitaciones productivas impuestas por ese mismo rezago.

He ahí la explicación sencilla de la tendencia al desequilibrio comercial. Pero a fines de ver claro más adelante, cuando se considere el ámbito de las estrategias de desarrollo, importa sacar de esa tendencia dos derivaciones. La primera atañe a la periferia considerada en abstracto, o a grandes conjuntos de economías que la representan. Si bien se mira, la dificultad de exportar hace impensable que el sector exportador opere como sector de punta o de arrastre de dichas economías.

Es claro que la consideración anterior, de carácter general, no

obsta reconocer la posibilidad de casos de crecimiento fuertemente extrovertido, como los de economías de pequeñas dimensiones a la vez favorecidas por una dotación excepcional de recursos exportables. Tal es el caso de Kuwait y de su riqueza petrolera. Ejemplos de tal posibilidad se encuentran también en economías en que se aplicaron políticas incisivas de promoción de exportaciones y en que se contó con condiciones favorables de acceso a los mercados de los grandes centros industriales. Ambos elementos estuvieron presentes en los casos exitosos de *export-led growth* del sudeste asiático.

Sin embargo, la imposibilidad de este tipo de crecimiento para la periferia como un todo, se aprecia haciendo referencia al conjunto de las llamadas “economías continentales” –China, India, Paquistán, Indonesia y Brasil– que bien puede considerarse como representativo de la misma. Si se aplica a dicho conjunto el coeficiente de exportaciones industriales per cápita alcanzado, en promedio, por Corea y Taiwán, se arriba a una cifra 2,4 veces superior a la que corresponde a la economía mundial (datos de 1997).

La primera derivación a la que quería arribar es la contracara de la argumentación precedente: teniendo en cuenta la existencia de una brecha tecnológica que se reitera, la consecución de una tasa de crecimiento alta y sostenida no dispensa un aumento de la producción para el mercado interno también alto y sostenido. Por otra parte, conviene desde ya señalar que, como se verá posteriormente, la expansión global de la periferia supone sin duda expandir las exportaciones, e ir logrando una producción para el mercado interno cada vez más competitiva con producción similar susceptible de importarse.

Ahora la segunda implicación: desde larga data se ha demostrado\* que cuando existe una tendencia al déficit comercial –una tendencia que atañe, pues, al lado real de la balanza de pagos– los movimientos financieros no pueden ser cualesquiera. Es decir, el desarrollo no puede basarse ni en una inversión privada directa desmedida, ni en cualquier tipo y dimensión del endeudamiento externo. De nuevo, la derivación a la que se quería arribar es la contracara de ese argumento: el desarrollo supone, necesariamente, un aumento elevado y sostenido del ahorro interno.

Reitero las dos implicaciones antes mencionadas, diciendo simple y resumidamente que ellas dicen respecto a la relevancia de los papeles del mercado interno y del ahorro interno, en el desarrollo periférico.

\* Existe, por ejemplo, una demostración perfectamente consistente en: *El mercado común latinoamericano*, CEPAL, 1959.

### c. Revolución tecnológica y ocupación

He insistido en las dos implicaciones antedichas porque, en verdad, ellas son básicas para fundamentar que un crecimiento a la vez viable y eficiente tiene que basarse en el aumento de la ocupación y de la productividad del trabajo y, junto con ello, en un aumento de la competitividad de las distintas ramas y sectores en que se lleva a cabo la producción periférica.

La cuestión que se considera a seguir es la del nexo entre revolución tecnológica y ocupación. Trabajé el tema del empleo en Brasil a principios de los ochenta y retomé su estudio en 1998. Pero en realidad recién ahora, escribiendo el documento distribuido para este seminario, percibí que la presencia de una revolución tecnológica o de un nuevo paradigma, y el desarrollo concomitante de un proceso de globalización, renuevan y agravan de forma muy considerable los problemas ocupacionales. En este sentido, la fuerte apertura externa a que se procedió en América Latina a base de lo que Aldo Ferrer llama una percepción “fundamentalista” de la globalización, resultó en varios de los países del área en una destrucción de industrias, con claros efectos negativos sobre el empleo. Pero lo que aquí importa no es tanto esa pérdida de empleos asociada a la pérdida de industrias, sino lo que puede esperarse que suceda en el largo plazo.

En general, se reconoce que el ahorro de trabajo que las nuevas técnicas traen consigo influye en el empleo, aun en los grandes centros. ¿Pero qué pasa en la periferia? En ella incide lo que antes llamamos “brecha tecnológica”, que a su vez posee dos derivaciones en el ámbito ocupacional. En las actividades de punta del nuevo paradigma, relacionadas con las tecnologías de la información –la informática, la microelectrónica y las comunicaciones–, las posibilidades de expansión son reducidas o acotadas, o si se quiere, resultan marginales. Pero las nuevas técnicas no se desarrollan sólo en esas tecnologías de punta. Ellas inciden con fuerza en otras actividades preexistentes, como por ejemplo, en la industria automovilística o en otras actividades de la metal-mecánica. Así, muchas veces es posible, para un país periférico, expandir su economía a base de esas “viejas ramas”, incorporando a las mismas nuevas tecnologías. Pero también ocurre que en muchas actividades o ramas se pierde el partido, en tanto a pesar de las diferencias salariales, las mismas resultan más competitivas en los centros. Además, aun cuando subsistan en la periferia, en esas viejas ramas se originará una menor demanda de mano de obra, a raíz de la introducción de nuevas técnicas. Puesto en otros términos, en el

conjunto de las actividades, digamos, avanzadas o modernas de la periferia, sean ellas del nuevo paradigma o del paradigma anterior, tenderá a darse una merma de la elasticidad-empleo del producto.

En un artículo reciente de Cimoli y Katz se introduce un ejemplo ilustrativo de cómo se pierden oportunidades ocupacionales, aun en ramas del viejo paradigma. En 1974 se logró producir en Argentina un automóvil Ford Taunus. Diagramar su producción insumió 300.000 horas hombre y demandó el trabajo de 120 ingenieros. Hoy, con el uso de computadoras, tales demandas se reducen, pero además las tareas de ese tipo han pasado a realizarse fuera de dicho país.

No sólo los fenómenos recién señalados son importantes. Particular relevancia adquiere la forma cómo el desempleo abierto se combina con el subempleo estructural. Este último es el trabajo de muy baja productividad. Si hay una gran masa de subempleo preexistente, como en el caso de Brasil, el mismo tendrá mucho menos posibilidades de ser re-ocupado en condiciones de productividad más elevada, porque ahora debe competir con un desempleo abierto que promete alcanzar un alto porcentaje, y mantenerse así durante un período prolongado.

Una segunda cuestión relevante es la existencia de indicios de que la adopción de técnicas nuevas en actividades del viejo paradigma limita la creación de subempleo en otras actividades que antes se caracterizaron por su aptitud para albergar mano de obra de baja productividad. Siguiendo a Carlos Lessa, puede decirse que tradicionalmente el subempleo se asoció a estrategias de sobrevivencia con las cuales los trabajadores lograron ocuparse, a base de una gran dosis de creatividad. Varios síntomas inducen a pensar que el éxito de dichas estrategias viene siendo impedido o dificultado. Por ejemplo, puede pensarse que la fuerte expansión de las actividades de los supermercados acota las posibilidades de sobrevivencia del pequeño comercio establecido. Pero aquí importa señalar que dichas actividades también compiten con la venta callejera de alimentos y de otros bienes de consumo simples, sea reduciendo el subempleo albergado en la misma, sea impidiendo su ampliación.

Aumento y persistencia del desempleo abierto a tasas elevadas; dificultad para reabsorber en el empleo el subempleo preexistente; dificultad para incrementar hacia el futuro las ocupaciones de baja productividad que hasta períodos recientes (antes de la década de 1990) venían albergando el subempleo y amortiguando el mal mayor del desempleo abierto. Tales son los tres grandes aspectos que han venido adquiriendo los problemas ocupacionales de la periferia. En conjunto, ellos configuran una situación de *impasse*. Respecto al mismo, cabe mencionar estas palabras de Celso Furtado: "El

subdesarrollo es un *impasse* histórico que espontáneamente no puede llevar sino a alguna forma de catástrofe social". Ellas están contenidas en un libro de 1978, de tal modo que, de alguna forma, se configuran como premonitorias. Porque si se mira hacia lo que viene sucediendo en los días que corren, aun dejando de lado las graves tensiones asociadas a conflictos bélicos, si se mira por ejemplo hacia los costados, hacia Argentina y Brasil, se percibe la cercanía de situaciones de "catástrofe social". Y si se mira a otros países de América Latina, incluido Uruguay, se percibe algo similar: niveles de desempleo y subempleo, y de hambruna real y potencial, que se configuran, en verdad, como situaciones altamente críticas.

#### d. Desarrollo "propulsado por el empleo"

De lo anterior se infiere que el desarrollo no puede darse sin políticas deliberadas. La CEPAL, en sus publicaciones más recientes, ha pasado a denominarlas "políticas de transformación estructural". No se llega sin políticas a reducir o eliminar los problemas ocupacionales. Tampoco se logra obviar el escollo externo, impeditivo de la continuidad del crecimiento o condicionante de su lentitud. En verdad, y en apretada síntesis, puede decirse que se requiere de políticas dirigidas a reducir la brecha tecnológica. En general, se trata de diagramar e impulsar políticas tecnológicas y productivas, que además contemplen cambios institucionales capaces de dar cauce a la eficacia de esas mismas políticas.

¿Por qué ese título? El mismo ha sido tomado de un trabajo de Ignacy Sachs en homenaje a Kalecki, que alguna vez tuve ocasión de comentar. Con ese título se pretende sugerir que el mayor énfasis de las estrategias de desarrollo ha de recaer, en el ámbito de lo económico, sobre los problemas ocupacionales. Y esto no por simples consideraciones de justicia social, sino porque esas políticas se configuran como condiciones verdaderamente básicas de la viabilidad y eficiencia del desarrollo periférico.

Una estrategia inductora de la viabilidad y eficiencia supone aumentar gradual pero sostenidamente la productividad del trabajo en las diversas capas técnicas que constituyen la estructura ocupacional de la periferia. Vale decir, ese aumento ha de darse en ciertos "núcleos dinámicos" donde preexisten condiciones de competitividad internacional, así como en otros que se vayan creando o consolidando, a raíz de que la brecha tecnológica resulta reducida y puede ser fácilmente saldada. Los aumentos de la productividad también han de verificarse en el otro extremo, por ejemplo, en las

actividades de productividad muy baja que albergan el subempleo, así como en las demás capas técnicas de niveles intermedios de productividad, que completan la configuración de dicha estructura. Por lo demás, los aumentos de la productividad en las sucesivas capas técnicas –o mejor, en diversos conjuntos de actividades que las componen– deben ser tales que se vayan alcanzando, paso a paso, niveles compatibles con los que demanda la competitividad internacional.

Por un lado, tales políticas se configuran como condiciones de viabilidad del desarrollo, pues los aumentos de productividad que suscitan están en la base de incrementos del mercado interno con los cuales se va logrando realizar los niveles ampliados de producción de bienes y servicios que se le destinan. Por otro lado, enfocándolas desde una perspectiva dinámica, se percibe que las políticas antedichas originan condiciones de eficiencia: con la productividad se incrementan los niveles del excedente económico y las potencialidades de aumento del ahorro interno, abriéndose posibilidades de lograr ritmos de acumulación y crecimiento de otro modo inalcanzables.

Desde el ángulo de la inserción internacional, en las políticas tecnológicas, productivas e institucionales antes mencionadas han de estar contemplados ciertos aspectos especiales de la estrategia general de desarrollo, que a veces se resumen bajo la designación de “estrategia mixta”. En esencia, ésta supone una orientación deliberada del comercio exterior que contemple el impulso a las exportaciones y el estímulo a la sustitución de importaciones, y también el diseño explícito de irlos realizando compatiblemente, a lo largo del tiempo. Sin embargo, en los días que corren, una “estrategia mixta” ha de tener en cuenta cierta cuestión de particular relevancia. La globalización y el progreso técnico acelerado condicionan la absorción de este último en la periferia. Para ir logrando esa absorción, se requiere someter a esta última al acicate de la competencia internacional. Ello implica, a su vez, recurrir a niveles mínimos y transitorios para las medidas de promoción y/o protección destinadas a favorecer la expansión exportadora y la sustitución de importaciones.

El impulso a las exportaciones y el estímulo a la sustitución de importaciones, bien como las políticas tecnológico-productivas e institucionales que son, en parte, medidas destinadas a lograrlos, constituyen condición de viabilidad del desarrollo periférico, en virtud de que un objetivo primordial de dichas políticas consiste, justamente, en obviar el escollo externo y permitir, así, la continuidad de ese desarrollo. Pero además, en tanto con tales políticas se vaya

pautando el cierre de la brecha tecnológica (induciéndolo paulatinamente en conjuntos de actividades en los que dicho cierre resulte más amplio y rápido), y en cuanto se proceda con creciente apertura externa, la “estrategia mixta” estará contemplando, a la vez, el cumplimiento de las condiciones de eficiencia ínsitas en la competitividad internacional.

Adicionalmente, cabe señalar que, como ya se indicó, la tendencia al déficit comercial que la brecha tecnológica genera en el desarrollo periférico impone límites al financiamiento externo del mismo, debido a los efectos sobre las cuentas externas provocados, a la larga, por el pago de sus servicios. Así pues, también desde este ángulo, los aumentos del ahorro interno virtualmente derivables de las políticas de elevación de la productividad del trabajo se configuran como condición de viabilidad del desarrollo periférico.

## e. Cooperación internacional

En lo dicho hasta aquí se puso énfasis en los aspectos económicos, refiriendo el papel decisivo atribuido a un gran esfuerzo interno de transformación estructural. Sin embargo, desde esta misma óptica siempre se puso un gran énfasis en la cooperación internacional. El propio Prebisch, cuyas ideas, así como las de la CEPAL, han sido tantas veces simplificadas, y más aun, distorsionadas o falseadas, definió con entera coherencia lo que debía entenderse por cooperación internacional en un documento temprano, que data de 1954.

La idea clave, que puede ser revalidada en los días que corren, consiste en que hay formas de cooperar entre centros y periferia que resultan benéficas para ambos polos, y aun más, que es a través de esa cooperación que se hace posible acercarse a la mejora de los resultados de la economía mundial como un todo. Esa idea puede sintetizarse bajo la expresión “industrialización mancomunada”. Lo que se decía entonces es que una apertura de los centros a las exportaciones manufactureras de la periferia permitiría a esta última ir ampliando sus importaciones manufactureras originadas en los centros. Se iría formando, así, una nueva división internacional del trabajo, extendida al campo de la industria. En otros términos, se tendría una nueva división del trabajo en ese campo, con efectos benéficos para el dinamismo del comercio y del crecimiento de ambos polos.

Cabe aducir ahora algo similar. Algo que tal vez pudiera llamarse “progreso técnico potenciado”. Este se alcanzaría mediante políticas de cooperación internacional, a través de las cuales se lograra una difusión más rápida y amplia del mismo, a su vez expresada en una división internacional del trabajo que favoreciese los aumentos de

la productividad en las distintas economías que componen la economía mundial. En breve, en lo anterior se destaca una idea básica: si se piensa que en las economías continentales antes mencionadas –China, India, Paquistán, Brasil, Indonesia– se reabsorbe en condiciones de alta productividad el subempleo preexistente, se entiende que podría generarse una dinámica del mercado mundial capaz de ayudar a los propios centros. Más directamente, capaz de ayudar a la solución del desajuste entre lo financiero y lo productivo que hay en ellos, y que se viene transmitiendo a la economía mundial, aparentemente con repercusiones muy negativas en los países en desarrollo.

Se pueden distinguir tres aspectos principales de esta cooperación renovada: el que pudiera llamarse “trato especial y diferenciado”, el financiamiento a largo plazo, y el atinente a las “asimetrías financieras”.

Respecto a los dos primeros, apenas si voy a complementar los rútilos con que los he titulado. Respecto al “trato especial y diferenciado”, de lo que se trata es de negociar la admisión del fomento temporario a la expansión de las exportaciones y a la sustitución de importaciones. Es claro que la efectividad de ese fomento –centrado en la absorción de tecnología y en la adquisición paulatina de competitividad internacional– carecerá de eficacia a menos que se modifiquen normativas e instrumentos usados por los centros, claramente desfavorables para la periferia. Tres ejemplos: la protección agrícola; las regulaciones en materia de marcas y patentes y de la propiedad intelectual; los grados extremos de libertad que se procura otorgar a las empresas transnacionales y a la inversión extranjera directa.

En lo que atañe al financiamiento a largo plazo, se entiende que éste ha de cumplir los roles reconocidos y requeridos en documentos de la CEPAL y de Prebisch que hoy están cumpliendo medio siglo, a saber: complementar la capacidad interna de ahorro mientras ésta aún resulte reducida; compensar dificultades transitorias que pueden irse dando en la balanza de pagos. Pero existe una tercera función que hoy se configura como de particular relevancia: compatibilizar los requisitos de recursos necesarios para aumentar la ocupación y la productividad en las sucesivas capas técnicas, atenuando los problemas distributivos capaces de debilitar los ingentes esfuerzos de acumulación implicados en tales requisitos.

Ahora me referiré brevemente al tercero de los aspectos antes señalados, relativo a las asimetrías financieras existentes entre centros y periferia. El cerne de las mismas consiste en la incompletitud de los mercados financieros periféricos: su tamaño

relativamente reducido; sus carencias en materia de financiamiento de largo plazo y de acceso a los llamados “mercados secundarios”; y por último –en conexión con lo anterior– la necesidad de recurrir a deudas externas denominadas en moneda foránea.

La brevísima referencia precedente sirve al menos para poner de manifiesto que la asimetría financiera no favorece los patrones de financiamiento internacional a largo plazo que coadyuvarían a la marcha sostenida del desarrollo periférico. Al contrario, en períodos recientes, se constata una presencia marcante de capitales de corto plazo, signados por fuertes tendencias especulativas. Éstas contribuyen a acentuar la volatilidad de dichos capitales, y con ello, el carácter pro-cíclico de sus flujos, generando serias dificultades para una conducción apropiada –estabilizadora– de las políticas macroeconómicas (fiscales, monetarias y cambiarias).

Cabe señalar que la ruptura de la asimetría antedicha pasa, en lo esencial, por un cabal desenvolvimiento de los mercados financieros de las economías periféricas, que contemple una presencia más plena de los segmentos de largo plazo y secundario en dichos mercados. Por otra parte, se agrega ahora que la cooperación internacional no puede restringirse al financiamiento a largo plazo del desarrollo periférico. Los buenos resultados de este financiamiento (y la propia continuidad del desarrollo) dependerán del logro de respaldo para la difícil conducción de políticas macroeconómicas anticíclicas, y muy en particular, del respaldo de una institucionalidad internacional apropiada. Dicho en otras palabras: desde el ángulo de la cooperación internacional, la regulación global de los mercados financieros se configura como un elemento esencial a considerar en una agenda de negociaciones, y como una meta de gran interés para los países en desarrollo.

## f. La cuestión del Estado

En las consideraciones precedentes se ha venido reiterando que el desarrollo de la periferia requiere cambios estructurales profundos. La naturaleza estructural de esos cambios, y con ello, la necesidad de concebirllos como de “larga duración”, es decir, la necesidad de admitir que han de producirse a lo largo de períodos muy prolongados, hace impensable que los mismos puedan obtenerse por la simple operatoria de los mercados (como se dijo con anterioridad, esto no implica negar la importancia de esa operatoria). Contrariamente, ha de considerarse que los cambios en que el desarrollo consiste, están inmersos en relaciones sociopolíticas, y envuelven mutaciones en las mismas.

Dicho de otro modo, creo que hay una instancia en la que se requiere pensar el desarrollo en términos económicos puros, o sea, a un nivel de abstracción muy alto. Pero también habrá de existir una segunda instancia, en la cual la consideración de lo económico sea subsumida en, y complementada por, la consideración de elementos sociopolíticos. Un camino posible hacia esa perspectiva “más que económica” del desarrollo pasa por la cuestión del Estado. ¿Cómo enfocarla a la luz y en el marco de los acontecimientos de los últimos veinte años? No tendré tiempo sino para referirme a la idea general que prevalece en el documento distribuido. Esa idea se liga a la admisión de que la salida para los problemas actuales y para las agudas crisis que se vienen enfrentando pasa por una política no neutral en que el Estado juegue un rol decisivo. Pero uno se pregunta: ¿cuáles son, hoy, los márgenes de maniobra del Estado en América Latina, o en los diversos países y casos que en ella se presentan?

Como punto de partida, y a bien de la brevedad y simplicidad de las consideraciones que siguen, pongo sobre el tapete la definición más conocida del concepto “dependencia”, que se debe a Cardoso y Faletto:

“la acción de los grupos sociales, que en su comportamiento ligan de hecho la esfera económica y política... (se refiere tanto a la nación como)... a sus vinculaciones de todo orden con el sistema político y económico mundial. La dependencia encuentra así no sólo expresión interna sino también su verdadero carácter como modo determinado de relaciones estructurales: un tipo específico de relación entre clases y grupos que implica una situación de dominio que conlleva estructuralmente la vinculación con el exterior”.

¿Qué nos dice esta definición? Existe un conjunto de clases y de grupos sociales que constituyen la base y la clave de la estructura de poder, pero la hegemonía así constituida no es independiente de un modo de relacionamiento económico y político con el exterior. Lo que se puede pensar que viene sucediendo, es que se produce un trastocamiento muy fuerte de este relacionamiento, o si se quiere, de la que pudiera llamarse “relación estructural externa básica”.

Si bien se mira, este trastocamiento se asocia a una reagrupación y redefinición de intereses preexistentes. Se verifica ahora una presencia ampliada y fortalecida de las empresas transnacionales. También se va dando una ingente desnacionalización de las empresas de mayores dimensiones, en varios países del área latinoamericana. Esos dos fenómenos se verifican en paralelo a la concentración de capitales. Asimismo, ambos fenómenos se relacionan con lo que decía Iglesias en su intervención: un quinto de la producción mundial la realizan 60.000 empresas transnacionales. En paralelo, se produce

en dichos países un fuerte proceso de concentración y transnacionalización del sistema bancario, que va de la mano con una tendencia a su desnacionalización.

Se han indicado algunos aspectos o elementos del cambio de la "relación estructural externa básica". Estos cambios son, en verdad, importantes y revulsivos. Pero a la vez resultan indisociables de los cambios en las relaciones geopolíticas ocurridos en los últimos veinte años, período signado por la aceleración del avance técnico y por la intensidad de la globalización. Los cambios geopolíticos vienen siendo acompañados por los que se dan en las regulaciones de la economía internacional, al impulso de los grandes Estados, y con respaldo en los organismos internacionales, actores clave de su puesta en práctica.

En puntos anteriores se esbozó una propuesta estratégica, bajo el entendido de que un patrón de desarrollo a la vez viable y eficiente ha de ser "propulsado por el empleo", propuesta cuyo eje principal consiste en la reabsorción del subempleo a niveles de productividad elevada, lo que a su vez responde a la necesidad de aumentar el mercado interno. Cabe, pues, volver a preguntarse: ¿cuáles son los márgenes de maniobra para impulsar un modelo de este tipo, considerado el trastocamiento de las bases del poder político?

La anterior es una pregunta que atañe no sólo al Estado y a sus bases sociales y políticas de sustentación, sino también a la expresión del mismo en el ejercicio concreto del gobierno. En abstracto, puede pensarse en el diseño e implementación de políticas conducentes a ciertos objetivos predefinidos, como ser la estabilidad macroeconómica y la consecución de tasas de crecimiento elevadas y sostenidas. Sin embargo, el impulso a políticas macro y de crecimiento parece verse condicionado a cada paso por los intereses financieros externos, y por sus modos de vínculo con los internos, que conllevan, a lo que todo indica, una marcada supeditación a los primeros.

Así pues, no se trata sólo de que la fuerza relativa de las clases y grupos internos se haya desdibujado –en verdad, se desdibujó visiblemente– sino que además no hay medios de hacer políticas económicas conducentes. Es lo que parece sugerir la experiencia reciente, y en particular el caso argentino. No hay forma de hacer políticas conducentes porque todo depende del modo cómo se muevan los mercados financieros. Y por detrás de esos movimientos se percibe una supeditación financiera, que a su vez parece ser reflejo y expresión mayor del trastocamiento de las bases de la hegemonía.

Si algo de propositivo ha de decirse, tal vez convenga rescatar una sugerencia realizada por Lidia Goldenstein en la reunión anterior. Recuerdo que, durante esa reunión, inferí de sus palabras la idea según la cual, en los días que corren, para reconstituir la

hegemonía política, lo que se requiere son grandes consensos internos. Ello tiene que ver, en general, con el papel de los empresarios, pero especialmente de los empresarios nacionales que no se han puesto a tono con la modernización productiva en curso, y con los nuevos papeles que podría haberles. La idea de un gran acuerdo nacional no incluye sólo a los grupos empresariales, sino también a muchos otros actores, pero probablemente existan actores con intereses disonantes o incompatibles. En este sentido, puede decirse que los intereses de las transnacionales y de los grupos financieros ya no son lo que fueron en las décadas de crecimiento intenso que precedieron a la crisis de la deuda, y su papel bien puede tener que ser reenfocado desde la perspectiva del interés nacional.

Un segundo tema clave es el modo de vínculo con el exterior, que también se vio alterado y es necesario redefinir. De lo que se trata es de redefinir la relación hacia afuera que la “condición periférica” supone. En otras palabras, así como se requiere reconstruir las bases de una hegemonía en el ámbito interno, se hace necesario reconstruir las condiciones externas de esa misma hegemonía, las cuales demandan la adecuada articulación de intereses entre países. Vi con mucho agrado una entrevista en la televisión argentina, brindada por Dante Caputo, ex canciller de ese país. Sostuvo en esa entrevista que, dados los problemas de hoy, se hace necesario establecer un eje Brasil-Argentina –portador de una actitud generosa, según entendí yo– a través del cual se pueda construir un Mercosur ampliado, extendido a la América del Sur. De tal modo que este ámbito de las relaciones internacionales tenga chance de constituir, en un futuro mundo multipolar, uno de los polos relevantes, en dichas relaciones. Un polo capaz de ejercer una influencia positiva, impulsando patrones renovados de cooperación internacional, pensados para beneficio de todos. De todos los países, procurando favorecer su desarrollo. Pero también de sus pueblos, procurando compensar e invertir las tendencias a la exclusión social que hoy prevalecen.

# Nuevos desafíos a la concepción del desarrollo

ENRIQUE V. IGLESIAS

Me da mucho gusto poder participar en esta jornada del Capítulo Uruguay de la Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID). Este encuentro muestra la eficiencia de Celia Barbato, que ha convocado a todos ustedes y al Consejo Consultivo y que ha tenido una función tan orientadora y fértil a través de estos últimos años, que se traduce en esta serie de libros que denotan la síntesis del trabajo realizado.

En ellos se ilustran estas cuatro etapas, comenzando con la visión del Mercosur, seguido por la conceptualización del desarrollo, el tema de la globalización y la década de los noventa. Todo este trabajo pone de manifiesto el profundo compromiso del Capítulo Uruguay de la SID con el examen de la problemática actual. A mi modo de ver el Capítulo Uruguay es uno de los más vigorosos que hay en los países del mundo en desarrollo. Por esto me siento muy honrado porque es mi país.

Deseo felicitar a Celia nuevamente, de todo corazón, y al Consejo Consultivo por su esfuerzo, y pedirles que continuemos

Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).  
Presidente de la Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID). Ministro de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay (1985-1989).  
Secretario Ejecutivo de la CEPAL (1972-1985).

trabajando en la misma senda, porque creo que ése es el sentido último de la SID, la que como muchos de ustedes lo saben nació hace más de cuarenta años por inspiración vinculada al ideario de las Naciones Unidas en su origen, y al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en particular. Y fue aquí precisamente donde Eduardo Albertal, el representante del Uruguay ante las Naciones Unidas en aquella época, tuvo mucho que ver con la creación de los primeros órganos de la SID en el Uruguay. Pero esta especie de bella durmiente fue despertada por la amiga Celia, que le dio el beso de dinamismo que tiene ahora.

La SID nació por iniciativa de un grupo de personas de distintas formación y actividades –políticos, académicos, empresarios– para discutir los temas del desarrollo económico. Esa era la idea del momento, cuando la temática del desarrollo comenzaba a tener vigencia en la discusión nacional e internacional. Esa fue la idea de la SID, que hoy tiene unos sesenta y cinco Capítulos tanto en el mundo desarrollado como en desarrollo, algunos muy vigorosos y otros menos. Sus actividades responden a demandas de distinto origen, que se relacionan con los problemas del desarrollo, tanto del contexto nacional como internacional. Y es esa proyección del desarrollo en lo nacional y lo internacional lo que marca la esencia de la SID.

Han pasado por la institución personas muy prestigiosas, que han hecho grandes contribuciones en sus campos respectivos, e incluso conceptualmente, a la Mesa Redonda Norte-Sur. Desde su organismo central en Roma estamos tratando de continuar alertas al acontecer en el tema del desarrollo tanto a nivel nacional como internacional.

Hay tres aspectos de la temática histórica de la SID que nos vienen llamando especialmente la atención en los últimos años. La primera son los cambios en el escenario internacional. La segunda son los paradigmas del desarrollo económico de los últimos años. Y la tercera es este nuevo fenómeno surgido el 11 de setiembre del año pasado, que es el tema de la seguridad en un sentido amplio, con ramificaciones en los planos político, intelectual y científico. Estas son tres vertientes que me gustaría comentar brevemente a modo de introducción a esta sesión del Capítulo Uruguayo.

Con relación a los cambios en la coyuntura mundial una de sus dimensiones más discutidas es la globalización. Hubo abundantes exposiciones sobre este tópico y un examen de cómo ese fenómeno se proyecta inevitablemente sobre nuestros países y a nivel de regiones. La globalización ha sido un tema central, que ha concentrado la atención de todos nosotros y motivado muy buenas

exposiciones. Entre ellas se tiene el trabajo realmente estupendo hecho por Aldo Ferrer, sobre la historia de la globalización y su complejidad.

Pero hay algunos elementos inmediatos que influyen ciertamente en las corrientes globalizadoras y en las opciones a las que tenemos que enfrentarnos todos los días cuando diseñamos las estrategias de integración, por ejemplo, a nivel nacional o a nivel subregional.

Hay cinco o seis cosas que nos preocupan especialmente. Ellas han estado siempre allí, pero en este momento adquieren una relevancia mayor. Una es la presencia creciente de las empresas transnacionales, la “empresa global”, que Aldo lo trata también en su trabajo. Por definición la producción mundial es la suma del producto de los países. Hoy en día hay un grupo de entidades, muchas de ellas conocidas desde hace mucho tiempo, que generan una parte creciente de la producción y que técnicamente no pertenecen a ninguna nación. Un quinto más o menos de la producción mundial es generada por unas 60.000 empresas multinacionales, que tienen unas 800.000 afiliadas. Este es un hecho cada vez más trascendente en los últimos años, que determina también las corrientes financieras internacionales, de las que estas corporaciones concentran dos terceras partes en el mundo desarrollado y tan sólo una parte en el mundo en desarrollo. Es una realidad nueva cada vez más importante, que obliga a redefinir el origen de la producción internacional y la vigencia de los principios clásicos del intercambio comercial.

Otro tema que también llama a la reflexión es que el producto mundial incluye una parte creciente de servicios. Un 65% de la producción mundial consiste en servicios, un 30% es generada por la industria y solamente un 5% por la agricultura. Entre otras condiciones, el contenido de insumos materiales por una unidad de producto es hoy 20% menor de lo que era hace diez años. Es decir, el avance de la economía de los servicios, de la economía del conocimiento, genera un nuevo desafío que nuestros países tienen que enfrentar. Es así como las grandes fuerzas dinámicas del mundo moderno, con economías basadas cada vez más en el conocimiento y en los servicios, nos plantean nuevos y grandes desafíos. Es una megatendencia a la que nosotros no podemos escapar.

El tercero es la dinámica del comercio mundial. A pesar de que en el último año el comercio mundial ha caído debido a la recesión económica, especialmente en los Estados Unidos, estamos en presencia de corrientes muy vigorosas del comercio mundial, el cual representa una tercera parte del producto global. En los países centrales, la tasa de crecimiento del comercio es por lo general

bastante mayor que la del producto, mientras que en América Latina es exactamente lo contrario: es aproximadamente la mitad del crecimiento del producto. Hoy tenemos un tema de pérdida de la participación relativa en el comercio mundial que es preocupante.

El cuarto problema que hemos visto en los últimos años, y esto es obvio en los países centrales, es el crecimiento de la productividad global de la economía. En los Estados Unidos ha venido creciendo a razón del 3%; en los países europeos a razón del 1,8%; en Asia al 2,5% y en América Latina al 0,75%, es decir menos de la tercera parte del crecimiento de los países de Asia, y apenas la mitad de la de los países europeos. Y ahí tenemos un problema central, porque es muy difícil desarrollar las economías sobre la base de un crecimiento tan bajo en la productividad. Este es uno de los grandes temas que hay en la agenda del desarrollo, que América Latina tiene que abordar, además de los temas sociales, que ciertamente son los primeros.

Pero no deja de ser sorprendente lo que está pasando en la economía americana, que en este primer trimestre el PBI ha crecido un 5,6% ajustado estacionalmente. Es un crecimiento que no tiene una explicación muy clara. Se dice que está basado en las nuevas tecnologías, en la transformación de la estructura de la empresa, en la desregulación, en la globalización. Pero hay un fenómeno de dinámica de la competitividad en los países centrales, particularmente en Estados Unidos, que realmente nos hace abrir los ojos y pensar que si nuestros países no reaccionan, vamos a quedar fuera de la dinámica del crecimiento y sin capacidad para resolver los problemas sociales.

Otro tema que también forma parte de esta problemática consiste en las diferencias con que unas economías dan alcance, sobrepasan o se retrasan con relación a otras, en una especie de carrera internacional. A principios del siglo veinte fue ciertamente Estados Unidos con respecto a Gran Bretaña. En el tercer cuarto del siglo pasado Japón sobrepasó a Europa. En la década de los ochenta, algunos países del este asiático alcanzaron a los países más desarrollados en materia de estructura de producción, de tecnología y de crecimiento. Y ahora son China y la India, dos grandes países que proyectan constituirse en la segunda y cuarta economía mundial respectivamente. En el año 2025, según las estadísticas, estas dos economías van a representar un 40% del producto mundial, que es igual a la suma de las partes de Estados Unidos y Europa en el año 2000. Es decir, en ese campo América Latina continúa siendo una región cada vez más marginada de estas grandes megatendencias, lo que es un tema sobre el cual debemos reflexionar y buscar la forma de resolver.

Otra megatendencia que hemos venido observando en años recientes, tanto en la SID como también en el Banco Interamericano de Desarrollo, es el cambio demográfico. Este es un tema realmente de la mayor significación. Alguna vez se ha hablado aquí de este tema, y creo que debemos examinar cuidadosamente el aspecto dinámico de las tendencias demográficas. Hoy en día hay 5185 millones de personas viviendo en los países en desarrollo, o sea un 85% de la población mundial. Hay 2,5 millones de jóvenes, menores de 18 años, de los cuales solamente un 7,6% está en los países desarrollados. Todo eso, que aparece tradicionalmente como un problema, creo que es también una gran oportunidad que tienen los países en vías de desarrollo. Esa es la situación de los países desarrollados, que están enfrentados cada vez más a una población envejecida y a una necesidad evidente de inmigración, lo cual genera a su vez otro tipo de problemas. En esas megatendencias el tema demográfico asume especial importancia, no solamente su peso relativo en este momento, sino también las oportunidades de inmigración que puede generar en los países desarrollados con una población cada vez más vieja.

Estos temas en los que hemos venido trabajando y discutiendo en la SID, forman parte de la *agenda* de distintos Capítulos. Creo que ellos son elementos que vienen a complementar la visión del mundo hacia el futuro y que queremos discutir, para aprovechar las lecciones que nos enseñan las experiencias compartidas y comparadas.

El segundo gran tema se refiere a las crisis de los paradigmas del desarrollo como las vivimos particularmente en América Latina en los últimos años. Es sabido que un 60% de la gente en nuestra región está descontenta con los resultados de las reformas económicas. Es sabido, además, que el proceso de reforma de la década de los noventa se presta para interpretarse como el caso del “vaso medio lleno” y el “vaso medio vacío”. Hay logros importantes que no se pueden desconocer, pero existen también carencias importantes, particularmente en el campo social. Yo pienso que en todo este tema está la necesidad de evaluar cómo han funcionado estos paradigmas que se empezaron a poner en práctica en los años noventa –los llamados paradigmas neoliberales. ¿Cómo se han cumplido?, ¿dónde han funcionado bien y dónde no han funcionado?, ¿por qué no han funcionado? Por tanto, se debe analizar con objetividad la naturaleza de los objetivos propuestos, los logros y los fracasos.

Creo que este debate de las reformas, que por cierto la CEPAL inició hace años y ha seguido liderando, también está llegando a

nosotros. He pedido en la SID que discutamos este tema. ¿Por qué razón las reformas funcionan en Chile y no en otros lugares? Eso seguramente nos va a llevar, entre otras cosas, a factores políticos, condicionantes internacionales y sobre todo a factores institucionales. En la literatura económica de hoy observamos que el desarrollo económico está regresando y asumiendo una importancia creciente. Observamos el surgimiento de una nueva escuela de pensadores e investigadores, especialmente en Harvard, que están trabajando precisamente en los problemas de economías comparadas, tratando de ver en qué forma ciertos tipos de políticas funcionan en un país y no en otros, y cómo la variable institucional ofrece una explicación importante respecto a la falta de éxito de ciertas políticas en unos países y al éxito en otros.

Hoy en la tarde ustedes conocerán un trabajo muy bueno de nuestro amigo Octavio Rodríguez, que me parece ofrece un esquema de reflexión muy rico y muy fértil para el debate. Lamentablemente, por razones de agenda voy a tener que retirarme antes de lo pensado. Pero quería decirles simplemente que la forma como Octavio encara su trabajo, especialmente el hecho de tratar de ir hacia una *agenda* integrada del desarrollo, que parte de las experiencias de los últimos años, me parece que es algo que nos falta hacer y que la SID puede y debe discutir. Es precisamente el tipo de cosas para el que este esfuerzo colectivo ha sido creado.

Yo creo que este trabajo es un buen aporte, un aporte estructural inteligente, que nos recuerda ciertas cosas importantes de la agenda estructural, con criterios modernos, partiendo del fenómeno tecnológico, viejo tema del cual partió en su momento la escuela estructuralista encabezada por Prebisch. Nos recuerda además los temas del empleo, de la tecnología, de la distribución del ingreso y de la cooperación internacional en particular. Todos estos son enfoques que confluyen en una visión holística, en una visión integral de los fenómenos.

Destacaría con relación a estas visiones dos o tres puntos que me parecen importantes en la discusión de la *agenda*. El primero es la vinculación de la *agenda* como tal a las realidades internas, sociales, políticas, y a la capacidad de acción frente a las opciones internacionales que nos deja el funcionamiento del sistema mundial. Uno siente que las opciones de política que nos reserva la inserción internacional son cada vez más limitadas y estamos, por tanto, sometidos a una realidad que hay que dominar, pero que debemos reconocer e identificar cuáles son realmente los límites de las opciones con las que tenemos que convivir. Creo que eso está implícito en el análisis de Octavio, y me parece importante destacarlo.

Otro tema importante que Octavio plantea es el problema de la relación entre el Estado y el mercado. Este es un tema muy importante para reflexionar. Las estrategias tienen un punto de apoyo en esa relación especial entre Estado y mercado. Ahí, el tema central es cómo esas relaciones condicionan en definitiva la suerte de las estrategias de ser realmente exitosas o no. Me parece que el tema del Estado está claramente incorporado. Yo diría también que el tema de la inserción internacional y de las relaciones financieras, particularmente el tema de la cooperación, me parece importante. Yo le decía a Octavio antes de entrar aquí que en el plano internacional, que es el campo en que me muevo, el mundo tiene muy baja capacidad de discriminación. Excepto para un grupo de países, los menos desarrollados, situados en los escalones más bajos de ingreso, a los cuales se les ofrece cierto tratamiento preferencial, para el resto de los países que enfrentan problemas financieros o comerciales no existe tratamiento preferencial. Es un principio que él recuerda que antes estuvo presente en las relaciones con los países en desarrollo, pero que ahora tiene menos vigencia. Ahora imperan las reglas de juego del mercado, que por cierto no son transparentes. Las asimetrías que él señala en el documento son reales.

Estamos enfrentados a una realidad comercial y financiera insensible e incapaz de discriminar frente a objetivos que pudiéramos llamar de equidad o de búsqueda de una simetría mayor. Este es un tema realmente preocupante. Lo estamos viendo, por ejemplo, en las asimetrías comerciales, en el avance del proteccionismo, que es un problema realmente dramático. Frente a los grandes objetivos, el proteccionismo sigue avanzando sin que eso sea frenado por los compromisos de Doha. Ahí hay asimetrías que forman parte de una realidad dura con la que tenemos que vivir. Creo que esto hay que instrumentarlo, y una de las formas de hacerlo es la integración, que es una de las vías para administrar esas relaciones de dependencia internacional a las que estamos sometidos. Pero el principio de tratamiento especial y preferencial hoy en día, en la mayoría de los casos, no está presente en las políticas adoptadas por la comunidad internacional, y eso es una deficiencia que no podemos dejar de recordar.

Repitiendo algo ya dicho, considero que el documento presentado por Octavio es muy rico, y sería muy importante que en el debate de esta tarde se le pudiera dar la importancia que tiene y agradecerle, por cierto, la gran contribución que hace al trabajo de este Capítulo.

Por último, el tercer gran tema, es este nuevo problema relativo a la llamada seguridad colectiva en el mundo moderno. El acto terrorista del 11 de setiembre pasado conmovió profundamente al

mundo, por razones muy lógicas, y de ahí partió una lucha de la comunidad internacional para hacer frente al terrorismo. Yo creo que ahora se trata no sólo de problemas de seguridad física, sino que se extiende más bien a un concepto amplio de seguridad. La seguridad se va a lograr el día en que haya un combate definitivo a la pobreza y un combate definitivo a las asimetrías en el mundo. Es decir, cuando hablamos de seguridad debemos referirnos al concepto en su sentido amplio y comprensivo, en que estos temas han de ser abordados a partir de un enfoque real, que lucha por superar las situaciones de postergación, pobreza y de atraso. Todos estos elementos afectan la seguridad del mundo contemporáneo.

Yo creo que si esa fuera la consecuencia de ese acto de terrorismo diabólico del 11 de setiembre, la comunidad internacional habría ganado por lo menos un entendimiento más amplio, a partir del principio de justicia compartida en el mundo. Eso sería el único aspecto positivo dejado por este luctuoso hecho del 11 de setiembre. Creo que ese tema también está hoy en el debate internacional, y me parece muy importante que lo incorporemos en nuestras discusiones. Creo que en la reunión de la Sociedad en Tanzania en julio próximo, la consideración de la seguridad y la justicia internacional como dos aspectos siameses sería un aporte interesante hecho al debate entre nosotros y un paso conceptual en la dirección correcta.

Quería simplemente decir esto a manera de introducción a estas discusiones y agradecer nuevamente a Celia por su contribución. Estamos tratando de fortalecer los Capítulos en toda América Latina. Vamos a ver si tenemos los medios para hacerlo, pero en todo caso creo que vale la pena ensayar este tipo de discusiones y de debate, como lo hace usted, General Seregni. Me parece muy constructivo todo eso, porque es una contribución al esclarecimiento de los hechos, sin perjuicio de que cada uno tome las opciones o posiciones ideológicas que quiera, pero creo que debatir los temas, ventilarlos, es útil, y éste es el mismo concepto de utilidad que ha inspirado a esta Sociedad y que aquí en el Uruguay tiene, gracias a Dios, un ejemplo muy elocuente.

# “Sostiene Rodríguez...”

REYNALDO F. BAJRAJ

Esta es la culminación de una serie de jornadas convocadas por el Capítulo Uruguay de la SID, donde se han debatido una gran cantidad de temas del desarrollo, desde una diversidad importante de puntos de vista temáticos y aun de orientaciones analíticas y doctrinarias. El Comité Consultivo de estas jornadas propuso a Octavio Rodríguez que escribiera un documento que reflejara lo que aquí se ha venido discutiendo, con toda su diversidad y, al mismo tiempo, que lo mirara con su lupa y bajo su responsabilidad. El resultado de ese inusual y complejo encargo es el documento que estamos comentando.

Es un trabajo de gran envergadura por su completitud, por su solidez y por su ambición, porque pretende, en los términos en que el propio autor señaló, diseñar una *agenda* para el desarrollo de América Latina. Y es ambicioso en un sentido adicional que importa destacar: por su aspiración de practicidad, por diseñar una *agenda* que pueda ser usada para la acción, y eso le lleva a ser selectivo. Esto exige a su vez no

Ph.D. de la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL. Ex Secretario Ejecutivo de Planificación y Ex Director Nacional de Política Económica del Gobierno de la República Argentina. Ex Director del ILPES. Ex Director del CELADE.

solamente criterio, sino también valentía; dejar afuera temas es algo que implica un compromiso. A veces implica dejar afuera temas que el propio exponente considera caros, muy importantes, y doy el ejemplo que el propio Octavio Rodríguez dio: el del tema de la cultura, que para él, como seguidor de Celso Furtado, es absolutamente esencial. El autor entiende que si queremos tener una *agenda* para la acción, tenemos que sacrificar algunos temas, y concentrar la atención, y por lo tanto el diálogo con los demás, con los que apoyen las ideas y con los que las contradigan, en los puntos que consideramos realmente esenciales para empezar. Entonces, es en este sentido que hay allí una ambición de practicidad que no es frecuente entre los que se definen como estudiosos del desarrollo, y aun entre los que se presentan como estudiosos de la política del desarrollo.

Rodríguez empezó por diagnosticar, con precisión radiológica, dónde están los nodos que definen la situación de América Latina respecto de su aspiración al desarrollo: el rezago tecnológico, la expresión estructuralmente heterogénea de ese retraso, las consecuencias de eso sobre la ocupación y la distribución del ingreso, las deficiencias de ahorro, etcétera. Ubicó los nodos sobre los que concentrarse. Hizo lo mismo con las condiciones externas, y recién entonces pasó a proponer la *agenda*.

En el marco externo en el que se puede dar nuestra aventura de reproponernos el desarrollo, hay tres rasgos que parecen importantes, tres asimetrías básicas, compleja cada una de ellas. En una clasificación que estamos usando en la CEPAL se identifican: la asimetría productivo-tecnológica, la asimetría macroeconómico-financiera y la asimetría en la movilidad de los recursos productivos en el mundo global.

Creo que Octavio Rodríguez identifica bien los elementos esenciales de la *agenda*. Primero, los fundamentos económicos de la transformación estructural, los fundamentos tecnológicos y los fundamentos institucionales. Segundo, la centralidad de la ocupación de la fuerza de trabajo, que se liga, entre otras cosas, con esa asimetría de la movilidad de factores. Tercero, la reinserción externa, con alusiones concretas a promoción de exportaciones y a cooperación internacional. Un cuarto elemento es el de la superación de asimetrías financieras y un quinto elemento, complejo a su vez, es el de los requisitos políticos y geopolíticos del cumplimiento de una agenda para el desarrollo, incluyendo la definición de la acción del Estado como parte de un compromiso político interno.

Los requisitos geopolíticos incluyen, entre otras cosas, la libertad de hacer política económica, a lo que Rodríguez le da naturalmente

gran importancia y al que aludió en la parte final de su presentación. La libertad de hacer política económica aparece como condición crucial para conseguir los resultados técnicos que se quieren. Si uno no puede hacer política fiscal, política financiera, etcétera, sino en marcos muy estrechos, entonces posiblemente no va a conseguir estabilidad en un sentido amplio, que es lo que se le está reclamando. Pero, además, más allá de lo técnico, la libertad de hacer política económica aparece como importante para validar los pactos y compromisos políticos internos. Porque una de las cosas que estamos viendo en la actual situación de América Latina es que compromisos crecientes con la democracia, con pactos políticos internos que la promocionan, están significando que se le da a la gente, al ciudadano, la capacidad de elegir aquel personaje de su vida política que considera más apto para llevar adelante los objetivos de la ciudadanía en su conjunto. Pero finalmente ese personaje –presuntamente el más apto– termina maniatado por todos lados, incapaz de hacer lo que fue llamado a hacer, que es gobernar, incluyendo hacer política económica, que sólo puede hacer dentro de los angostos límites de lo que es internácionamente aceptable.

Detrás del conocido desencanto con la democracia que está invadiendo a masas enormes de nuestra población, está esa contradicción entre la promesa de autodeterminación de la gente a través de la democracia y la incapacidad de la democracia de hacer otra cosa que administrar en caminos estrechos, según fórmulas que no tienen que ver con lo que la gente quiere. Por eso es doblemente importante la identificación que hace Octavio Rodríguez de estos requisitos políticos internos y externos, y su vinculación mutua.

Esta lista de identificación de nodos es una lista de identificación de obstáculos que parecen formidables. Si uno quisiera, para empezar, tratar de darse aliento en la tarea, a lo mejor habría que recordar que había obstáculos y problemas comparables en intentos anteriores de esta región para desarrollarse. Si uno se ubica en algún punto arbitrario de los años treinta, pensando quizá no tanto en América Latina en su conjunto pero sí en el actual Mercosur más Chile y México, encontramos que también hacían falta estrategias de transformación productiva, que dieron lugar a la industrialización sustitutiva de importaciones. Esos esfuerzos también implicaron masivas reestructuraciones y cambios en el empleo. También hacía falta superar restricciones muy fuertes en la relación con el mundo exterior –lo aludió Rodríguez en su exposición– y las asimetrías financieras también estaban presentes, de modo no menos imponente quizá que ahora. Y, sobre todo, fueron necesarios cambios políticos

de enorme magnitud, un cambio de los esquemas de hegemonía política prevalecientes en la América Latina primario-exportadora, para pasar a la América Latina de los treinta o cuarenta años que siguieron.

Todo eso se dio y se pudo dar con esfuerzos, con imperfección, pero cambiando profundamente, como todos sabemos, las economías y las sociedades de la región, permitiendo crecer al 5,5% anual por décadas. Entonces, si uno quiere darse aliento, aunque las analogías históricas tienen debilidades claras, puede hacerlo recordando que de alguna manera América Latina intentó con éxito, durante un período significativo, construir su propia historia, influir en su propia historia.

En esta pauta ciclotímica que muchos tenemos, si uno quiere ponerse pesimista a pesar de que en el pasado ha tenido logros importantes, uno puede comparar con ese pasado y decir que ahora todo es más difícil. Uno puede decir que los cambios tecnológicos podían ser más fácilmente aprehensibles, en un mundo de tecnología copiable, de *“reverse engineering”* relativamente fácil, de protección de la propiedad intelectual más débil, por comparación con lo de ahora. Que el transporte y las comunicaciones son ahora mucho más baratos, en términos reales, y que, por ello, la barrera natural protectora de la distancia es ahora mucho más débil de lo que era cincuenta o sesenta años atrás. Por ello, si uno mira los coeficientes de apertura en las postrimerías del siglo XIX y principios del XX, ve que los coeficientes de comercio eran relativamente bajos. El siglo XIX fue de una expansión productiva muy grande, que no cambió el carácter predominantemente cerrado de las economías, por oposición a la situación actual, en la que hay una presión por abrir la economía, mucho y rápido, e independientemente de si la economía mundial crece o no.

Pero, en todo caso, las preocupaciones se acrecientan porque el actual marco de globalización tiene algunos rasgos ambiguos y/o contradictorios, que Octavio Rodríguez indica explícita o implícitamente. En primer lugar, me gustaría proponer que miremos la caracterización del fenómeno de globalización que tanto la academia como los medios de comunicación nos están dando, no digo a los especialistas en desarrollo, sino a la ciudadanía. La caracterización de la globalización es la de una fuerza externa a las personas, y aun a los gobiernos, que surge objetiva, oscuramente –en un sentido no tétrico sino en el de que sus elementos no pueden visualizarse– a partir del desarrollo tecnológico. La visión es que la tecnología está determinando esta etapa de la globalización y una implicación, por lo tanto, es que lo que le da forma a la globalización,

lo que determina su dirección y sus características, está fuera del alcance de la discusión de los comunes mortales.

Sin embargo, hay otro modo de pensar, que aparece menos en la prensa, que plantea que la globalización es también –y quizá predominantemente– un fenómeno geopolítico. Se señala que las autoridades de los países grandes, determinan –siendo cierto que la tecnología lo permite más fácilmente que antes– la profundización de fenómenos tales como cambios en el sistema financiero internacional, que son los que dan forma concreta a la globalización.

No cuesta imaginar que los cambios técnicos se producen con un ritmo no solamente propio, sino interinfluidos por la globalización, por la endogeneidad del proceso a la que aludía Rodríguez; y tampoco cuesta imaginar que los “*chips*” y “*software*” necesarios para hacer determinados cambios pueden perfectamente estar dormidos durante el tiempo necesario como para esperar la oportunidad más propicia para ponerlos al servicio del sistema de producción transnacionalizada integrada. Uno puede pensar, sin ningún sentido conspirativo, que no es casual que el ímpetu de esta tercera oleada de globalización coincide con la decadencia de uno de los polos del mundo bipolar preexistente –digamos a mediados de los setenta– y alcanza un ritmo claramente mayor, determinantemente mayor, después de la caída del muro de Berlín.

Entonces, nos encontramos por una parte, frente a una propuesta de interpretación de que la globalización es algo exógeno, que está aquí para quedarse, y que nuestro papel es adaptarnos lo mejor posible. Por otra parte, frente a la otra propuesta que considera que la globalización es un producto de la actividad política y económica en este mundo complejo. Esa contradicción o ambigüedad nos puede hacer titubear en el momento de atacar la *agenda*. Me parece que poner sobre la mesa esa ambigüedad es un componente importante de lo que el trabajo de Octavio Rodríguez aporta.

Hay otras ambigüedades. El carácter multilateral de la globalización, el hecho de que haya múltiples actores por todas partes del mundo, es destacado constantemente. Pero también estamos llenos de señales de que, al tiempo que crece esta forma de operar del mundo globalizado, crece también el unilateralismo. Hay una cantidad de decisiones que se toman en la arena internacional que son tomadas por uno solamente de los actores, con un grado de prescindencia bastante mayor que en el pasado, de lo que pudieran resultar los intereses, opiniones y actitudes de otros actores. Al mismo tiempo, la política se desarrolla en terreno exclusivamente nacional. Y la contradicción o ambigüedad que eso trae aparejado se pudo ver recientemente, cuando consideraciones de política

nacional, interna, llevaron a un país grande a hacer cambios en la ley de subsidios agrícolas, que van a significar impactos muy importantes en el mercado global de alimentos. Sólo para Argentina, los cálculos iniciales estimaban una pérdida de exportaciones, por la sola virtud de esta “ley de seguridad agrícola”, del orden de los 1800 millones a 2000 millones de dólares por año.

Entonces, el fenómeno es global, pero el ámbito en que se decide es el de la política nacional. Las ambigüedades, las nieblas en que nos tenemos que mover para llevar adelante nuestra agenda, son múltiples.

Otra contradicción clara es que se favorece la difusión del conocimiento –el ejemplo de internet es socorrido a toda hora– pero, al mismo tiempo, se reglamenta y limita el uso del conocimiento para fines productivos con más rigor y eficiencia que nunca en el pasado.

Una cuestión muy importante a la que Octavio Rodríguez también alude es lo que los trabajos de la CEPAL han abordado últimamente como “globalización de los valores”, globalización de valores éticos, que comprende la defensa a nivel global de determinados derechos fundamentales, incluyendo los derechos humanos. Se destaca la incipiente concepción de “ciudadanía global” –se ha usado esta expresión abiertamente–, la que tiene una primera e importante implicación. Así como a nivel nacional los ciudadanos, amén de sus libertades políticas, tienen derecho a esperar una cierta actitud de la comunidad para facilitarle la satisfacción de sus necesidades básicas, ahora podría esperarse que esa misma relación de responsabilidad de unos ciudadanos para con el bienestar de otros al interior de cada país, se extienda globalmente. Como ustedes saben, el combate a la pobreza en la periferia es proclamadamente objetivo de acción política de gobiernos del mundo central. Se ha llegado en algunos niveles gubernamentales a empezar a hablar de tributación global, no solamente con fines estabilizadores sino como método de recaudación para tareas que, en el fondo, son de redistribución a nivel global.

Al lado de todo eso, aparece la invocación al *level playing field*, que parece indicar exactamente lo opuesto. Acá lo único global es que cada uno se defiende como puede. Estamos, entonces, recibiendo un conjunto de mensajes contradictorios que nos hacen más oscura la tarea de encontrar y perseguir nuestra *agenda* para el desarrollo.

Yo creo que el trabajo de Octavio Rodríguez nos hace un enorme servicio en estas circunstancias. Nos recuerda que a la historia en algo se la puede construir, en algo se la puede modificar. Con su trabajo Octavio se une a expresiones políticas de importancia. Así,

por ejemplo, el Secretario General de las Naciones Unidas ha pedido la búsqueda de formas de dominar las fuerzas de la globalización, de discutir cómo enderezar la globalización hacia donde democráticamente se desee.

Rodríguez, al mismo tiempo de demostrarnos que es posible identificar problemas con vistas a la acción, nos da líneas para esta acción. Nos da, por ejemplo, líneas internas –el énfasis que hace en el esfuerzo de ahorro, con la múltiple funcionalidad que eso tiene– y nos hace el recordatorio de que una línea interna de hacer aumentar el ahorro no es independiente de, sino que más bien pasa por, pactos políticos internos, porque significa cómo distribuirnos y cómo aplicar el excedente. También nos dice que hay una línea externa, que es la de negociar, si bien desde la debilidad, la concesión de condiciones favorables globales como para que puedan perseguirse *agendas* nacionales de desarrollo. El espacio para la propuesta de políticas de promoción de exportaciones es uno de los ejemplos que plantea. Al dividirlo en líneas de acción, el autor nos da mucho para pensar ordenadamente, y ése es un gran mérito del trabajo. Ciertamente no es el mayor; hay méritos sustantivos y proposicionales de la máxima importancia.



# MESA REDONDA



# Prebisch, Ocampo y Octavio Rodríguez: la actualidad del análisis de la CEPAL cinco décadas después de su inauguración

RICARDO BIELSCHOWSKY

La semana pasada estuvimos en Brasilia acompañando los trabajos de la 29ª sesión de la CEPAL, donde se presentó un documento llamado “Globalización y desarrollo”, que tuvo una extraordinaria acogida. De hecho, el documento es muy bueno. Esta reunión parece una continuación de las sesiones de la semana pasada. Yo diría que si tuviera que buscar un elemento fundamental en esa continuidad, sería que el núcleo intelectual del documento presentado en Brasilia es el mismo núcleo intelectual del documento presentado por Octavio Rodríguez. La razón es que la CEPAL no se ha distanciado de las ideas originales. Yo tuve la ocasión de organizar un libro sobre los cincuenta años de la CEPAL, donde nuestro que hay una continuidad en el tiempo en las ideas cepalinas.

Como el tema es globalización, el organizador principal del documento, José Antonio Ocampo, ha elegido una aproximación analítica muy parecida a las cosas que Prebisch escribió a

*Economista. Ph.D. Oficial para asuntos económicos de la CEPAL. Profesor de la Universidad Federal de Río de Janeiro.*

principios de la CEPAL. Es la idea de las tres asimetrías, y no es casual que Rodríguez también haya tomado esa idea. No la mencionó tanto durante su intervención pero la mitad del texto que presentó hoy día está basada en la idea de las tres asimetrías.

Voy a hacer aquí una pequeña intervención donde tengo tres personajes intelectuales principales: Prebisch, y la CEPAL inicial, Ocampo y la CEPAL actual, y Octavio Rodríguez. Octavio entra aquí en la comparación de dos maneras. Primero, está incorporada en su documento, la interpretación sobre la CEPAL del libro de Octavio: *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, 1981. Antes de este libro, la CEPAL era muy conocida por varios aportes que no siempre eran puestos juntos: la teoría de la inflación, de Vázquez y Sunkel, las ideas del deterioro del intercambio, del desequilibrio estructural de la balanza de pagos, del dinamismo en la sustitución de importaciones, etcétera. Pero quien da unidad a todos esos elementos bajo la idea de una teoría del subdesarrollo cepalino ha sido el maestro Octavio Rodríguez. Entra de esa manera y también entra porque él capturó muy bien lo que hay de nuevo en términos analíticos en la CEPAL, que es el planteamiento de las tres asimetrías. Entonces, mi homenaje personal a mi amigo Octavio está en el cuadrito (anexo al final del texto) donde muestro que el análisis de las tres asimetrías internacionales está muy próxima al análisis centro-periferia.

En el análisis de cincuenta años atrás –sigo la interpretación de Rodríguez– las especificidades latinoamericanas que daban lugar al planteamiento de estrategias específicas eran el atraso productivo y tecnológico, que consistía en baja diversidad de la estructura productiva, especialización en bienes primarios, heterogeneidad tecnológica y baja productividad media. El atraso productivo y tecnológico de los países en desarrollo –del cual nos habló hoy Octavio– consiste, en los documentos actuales de Ocampo y de la CEPAL, en cosas muy semejantes, *aggiornadas* para una estructura productiva ya cambiada, pero muy semejantes en el sentido general: precariedad en la competitividad sistémica, especialización en bienes con bajo dinamismo y baja densidad tecnológica, incomplementariedades y externalidades, fragilidad en el sistema nacional de innovaciones. Se trata de la misma heterogeneidad tecnológica y baja productividad media sobre la cual nos habla Rodríguez en su libro sobre la CEPAL y Prebisch, en 1981.

En segundo lugar, en Prebisch está la oferta ilimitada de mano de obra a nivel de subsistencia. También está la idea –no sé si en el manifiesto o en el estudio de 1949, pero en uno de los dos– de que eso no era compensado por la libertad de movimiento de mano de obra. Una segunda asimetría internacional que está en el documento

de la CEPAL es justamente el hecho de que hay movimiento libre de capital, pero no movimiento libre de mano de obra. Eso está junto con la idea de que hay desempleo y una creciente informalidad laboral en los países en desarrollo, no compensados o atenuados por la movilidad de mano de obra.

La tercera asimetría también se parece a los planteos de Prebisch. Él partió en los años treinta pensando –refiriéndose al caso argentino– cómo éramos más vulnerables que los países céntricos a los ciclos internacionales. Hoy en día, las ideas de la CEPAL –expresadas por Ocampo, Ffrench-Davis y otros economistas– son precisamente las mismas, con el complemento de que se sofisticó el análisis de los movimientos financieros, *aggiornando* los análisis de entonces. Se habla no solamente de los ciclos reales sino también de los choques financieros.

El núcleo analítico del documento de la CEPAL, presentado en Brasilia la semana pasada, ha sido muy bien capturado por Octavio en este texto y nos lo muestra cabalmente. Lo que podría decirle es que yo esperaba que él, como principal intérprete de la CEPAL, hubiera capturado mejor esas semejanzas y las hubiera expresado en forma explícita en el documento. Pero, por cierto, no era ésa la idea de su documento, sino la de buscar la *agenda*.

¿Cuáles eran las consecuencias de esas especificidades latinoamericanas cincuenta años atrás? Era que había una inserción internacional insatisfactoria, tendencias perversas de estrangulamiento externo, bajo crecimiento, desempleo y distancia creciente entre centro y periferia. Ahora se habla de divergencia o no convergencia. Lamentablemente, cincuenta años después, estamos en el mismo tipo de análisis. Tenemos una inserción internacional insatisfactoria, un estrangulamiento externo. Ahora, al crecimiento bajo le añadimos la idea de que el crecimiento también es inestable. Y hay desempleo, y no hay convergencia.

¿Y cuál era y es la propuesta de enfrentamiento del problema? En aquel entonces se tenían estrategias de industrialización, como portadoras del progreso técnico necesario a un acercamiento a los países desarrollados. Ahora se habla de estrategias de transformación estructural. Ya se habló de transformación productiva con equidad. La expresión que Osvaldo Sunkel usó en el mismo momento en que Fajnzylber introdujo esa expresión en la CEPAL fue el “desarrollo desde adentro”. Esos son “paraguas” semejantes, para toda la agenda transformadora cepalina.

En este punto yo tendría alguna reflexión para hacer. Creo que este tipo de expresión dificulta mucho la identificación de los agentes de la historia, de los sujetos de la historia. Son demasiado abstractos.

Además de otros problemas, yo elegiría otro “paraguas” organizador, o sea, la idea de “estrategias de inversión”, con el *constraint* de que debe servir al empleo y a una buena inserción internacional. Estrategia de inversión: siempre que uno menciona el caso específico de algún país está pensando en una estrategia de inversión: la taiwanesa, la coreana, la brasileña, la mexicana. Hay agentes, hay un determinado tipo de relación entre el Estado y los agentes inversionistas. Prefiero quizás esta expresión. Y hay una razón adicional: estas expresiones que hemos utilizado son buenas, son “paraguas” interesantes, pero es difícil identificar las idiosincrasias de cada país. No queremos recetas universales pero quizás también las recetas regionales sean demasiado amplias. De manera que cuando pensamos en estrategias estamos pensando en economías políticas muy específicas, con agentes identificados, sectores ubicados, subsectores, etcétera. Esa es una tarea de fondo. Siempre que nos reunimos decimos que hay que bajar al nivel específico de cada país.

En la oficina de CEPAL de Brasilia hemos empezado a organizar la tarea de ordenar ideas sobre la estrategia brasileña y hemos publicado un libro sobre *Políticas para la retomada del crecimiento*.<sup>\*</sup> Hemos entrevistado a treinta y ocho distinguidos economistas brasileños y tenemos artículos de Malan, Delfin Netto, Tavares y otros. Esto es una especie de reactivación de un debate que ha estado marginado durante veinte años; es un precalentamiento para un debate. Aquí se encontrarán implícitas, más que explícitas, tres visiones estratégicas. No me voy a detener en cada una de ellas sino simplemente nombrarlas: una estrategia neoliberal, de llevar adelante la liberalización de los mercados, las privatizaciones, etcétera; una estrategia de ataque a la restricción externa, al estrangulamiento externo, bajo una estrategia mixta de sustitución de importaciones y fomento de exportaciones –considerada la restricción externa como el principal impedimento a una recuperación sustentable de la economía. Hay una tercera estrategia que creo le va a gustar mucho a Octavio Rodríguez por su vinculación con el empleo: toma la segunda, considera que hay restricción externa y no niega que eso debe estar incluido en una agenda de crecimiento; pero es una estrategia de crecimiento con redistribución de ingreso, bajo el modelo de crecimiento por consumo popular o consumo de masas.

\* Bielschowsky, R. y Mussi, C., *Políticas para a retomada do crescimento. Reflexões de economistas brasileiros*, Ipea, Escritorio da CEPAL no Brasil, março 2002.

	<b>Prebisch en 1949-1950</b>	<b>Ocampo en 2001-2002</b>
Análisis de las especificidades latinoamericanas	<i>Análisis centro-periferia</i>	<i>Análisis de las tres asimetrías internacionales</i> (según Octavio Rodríguez, 1981)
	<p><i>Atraso productivo y tecnológico en la periferia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja diversidad de la estructura productiva, y especialización en bienes primarios</li> <li>• Heterogeneidad tecnológica y baja productividad media</li> </ul>	<p><i>Atraso productivo y tecnológico en los países en desarrollo</i> <b>(asimetría internacional 1)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Precariedad de la competitividad sistémica: especialización en bienes con bajo dinamismo y baja densidad tecnológica, insuficiencia de complementariedades y de externalidades, fragilidad del sistema nacional de innovaciones</li> <li>• Heterogeneidad tecnológica y baja productividad media</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferta ilimitada de mano de obra a niveles de subsistencia en los países periféricos, no compensada por libertad de movimiento de mano de obra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desempleo y creciente informalidad laboral en los países en desarrollo, no atenuadas debido a la inexistencia de libertad en los flujos migratorios <b>(asimetría internacional 3)</b></li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor vulnerabilidad macroeconómica de países periféricos a los ciclos internacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo frente a los ciclos y a los choques financieros internacionales <b>(asimetría internacional 2)</b></li> </ul>
Consecuencias: tendencias perversas	Inserción internacional insatisfactoria estrangulamiento externo, bajo crecimiento, desempleo, distancia creciente entre centro y periferia	Inserción internacional insatisfactoria, estrangulamiento externo, crecimiento bajo e inestable, desempleo, distancia creciente entre los países desarrollados y en desarrollo
Enfrentamiento	Estrategias de industrialización	Estrategias de transformación estructural (productiva y financiera), reforma comercial, migratoria y financiera internacional

Cuadro preparado por Ricardo Bielschowsky para la VI jornada de la SID Capítulo Uruguay Montevideo, mayo de 2002, basado en: a) Prebisch, el *Manifiesto* (1949) y el *Estudio económico* de 1949; b) Ocampo, artículo sobre Prebisch en la *Revista de la CEPAL*, número 75, diciembre de 2001; c) CEPAL, *Globalización y Desarrollo*, 2002; d) Octavio Rodríguez, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL* (1981), y artículo preparado para la VI Jornada de la SID, Capítulo Uruguay.

# Especialización, crecimiento y distribución en la agenda del desarrollo

GABRIEL PORCILE

Voy a referirme al trabajo de Octavio Rodríguez desde una doble perspectiva. La primera es muy general y dice respecto a su importancia como marco organizador del debate sobre una agenda para el desarrollo a partir de la teoría del subdesarrollo de la CEPAL. La segunda perspectiva es más específica y destaca (de manera necesariamente escueta, casi como apuntes para futuras discusiones) la articulación lograda por el trabajo en el análisis de las relaciones entre empleo, crecimiento y distribución del ingreso, y la ilustra con el ejemplo de dos períodos de la historia económica uruguaya.

La construcción de una base de ideas compartidas

Hace poco más de una década Ernst Haas escribió un libro instigador, donde reflexionaba sobre la importancia clave de lo que él llamaba “comunidades epistemológicas”, en el diseño de políticas y en la construcción de consensos. Las comunidades epistemológicas son

*Máster en Ciencias Económicas y  
Doctor en Historia Económica.  
Profesor del Departamento de  
Economía de la Universidad  
Federal de Paraná, Curitiba, Brasil.*

“compuestas por profesionales (usualmente reclutados en diversas disciplinas) que comparten un compromiso con un cierto modelo causal y con un conjunto de valores políticos”.<sup>\*</sup> Son núcleos académicos capaces de formular un marco teóricamente consistente de ideas, las que a su vez ofrecen una base de referencia común para discutir y lograr consensos entre segmentos de la sociedad civil. Los intereses de esos segmentos no existen en estado bruto: ellos se tornan inteligibles y por lo tanto pasibles de negociación, solamente a la luz de una teoría que organiza la percepción de sus problemas y las consecuencias de las alternativas de política.

El trabajo de Octavio representa un avance en el desarrollo de ese núcleo compartido de referencia teórica. Por un lado, por su clara continuidad con la que fue, y en buena medida aún es, la principal comunidad epistemológica latinoamericana, la CEPAL. Pero, principalmente, porque esa continuidad se fundamenta en la capacidad del pensamiento cepalino de articular y dialogar con contribuciones oriundas de muy diversas vertientes del pensamiento económico –schumpeterianas, keynesianas e inclusive neoclásicas, como las asociadas a las nuevas teorías del comercio internacional y del crecimiento económico–. Una rápida mirada a la literatura que Octavio cita y utiliza en su trabajo es suficiente para constatar la pluralidad de los aportes que en él encuentran, sin arbitrio, lugar preciso. No se trata de sugerir una supuesta superioridad teórica del pensamiento cepalino, sino de reafirmar su capacidad de contribuir de forma específica a la construcción de un marco teórico alternativo, cuyas fuentes se han ramificado significativamente en los últimos años. Y de mostrar que una de las fortalezas de esa tradición es su capacidad de “fertilización cruzada” con los desarrollos de otras escuelas teóricas.

## Cambio estructural, crecimiento y distribución del ingreso

El poder estructurante de la propuesta radica, en mi opinión, en la forma especialmente feliz en que se relacionan especialización (y con ella su fundamento subyacente, la tecnología), crecimiento y distribución del ingreso. En un artículo que Octavio publicara en 1977<sup>\*\*</sup> ya aparecía la ecuación (cuya matriz es cepalina) de crecimiento con restricción de balanza de pagos, que es hoy un

\* Haas, E., *When Knowledge is Power*, University of California Press, Berkeley, 1990, p. 41.

\*\* Rodríguez, O., “Sobre la concepción del sistema centro-periferia”, *Revista de la CEPAL*, Primer Semestre de 1977.

componente importante de los modelos post-keynesianos en macroeconomía abierta. En ella la tasa de crecimiento compatible con el equilibrio externo se define en función de las elasticidades ingreso de la demanda por exportaciones e importaciones. Estas elasticidades reflejan a su vez características de la estructura productiva periférica. Nada garantiza que la tasa de crecimiento con equilibrio externo sea aquella capaz de absorber, en los sectores de mayor productividad, los contingentes de trabajadores en situación de subempleo, o aun de ofrecer oportunidades de empleo a los jóvenes que ingresan al mercado de trabajo. No hay mecanismos automáticos capaces de desatar por sí solos los nudos de la heterogeneidad estructural y el desempleo.

Ajustes exclusivamente vía precios no resuelven estos problemas, o eventualmente sólo los amortiguan, aunque, en ese caso, con consecuencias negativas para la distribución del ingreso. Es el cambio estructural, asociado a la difusión de tecnología, el que permite transformar un sistema en que equilibrio externo, crecimiento y distribución se mueven en direcciones opuestas (dando lugar a ciclos de *stop and go*) en un sistema de refuerzos mutuos, fundado en la expansión de la demanda efectiva y el aprendizaje tecnológico (con su consecuente impacto transformador sobre el patrón de especialización).

Voy a ilustrar esta idea mirando hacia dos momentos de la historia económica uruguaya. La palabra ilustrar circunscribe bien el ámbito del ejercicio: no se trata de una demostración o de un estudio histórico, sino de un ejemplo de cómo las categorías propuestas en la agenda ayudan a entender períodos críticos de nuestra historia económica. El gráfico 1 muestra la relación entre crecimiento económico en Uruguay y la distribución del ingreso entre 1940 y 2000.\* Sin duda es difícil encontrar una relación estable entre esas variables para la totalidad del período. En algunos casos, ellas se mueven conjuntamente; en otros, en direcciones antagónicas. Pero si incluimos el cambio estructural en el análisis, es posible identificar, por lo menos en algunos casos, un patrón de comportamiento.

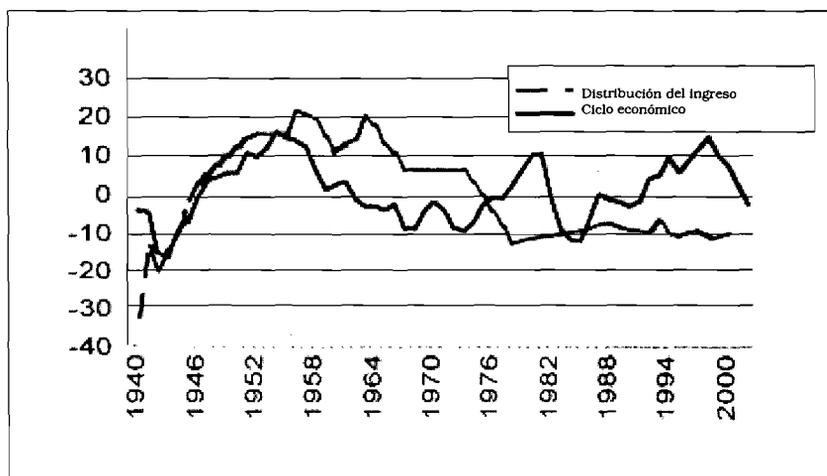
En efecto, los años del llamado neobatllismo, bajo el gobierno de Luis Batlle, son los años en que más creció el país en la posguerra, con una marcada mejora en la distribución del ingreso. Son también años en que el cambio estructural fue especialmente intenso. Ello incluye la diversificación de la estructura económica y de las exportaciones, no solamente hacia la industria sustitutiva sino

\* El gráfico 1 fue gentilmente cedido por Luis Bértola.

también hacia la agricultura y el procesamiento de bienes de origen agropecuario. Inversamente, la segunda mitad de los setenta registra un movimiento positivo en las tasas de crecimiento, pero su contrapartida es un fuerte deterioro de la distribución del ingreso. Son años en que la restricción externa se enfrenta no a través del cambio estructural, sino a través de una profundización de lo que Fajnzylber llamara “competitividad espuria” (basada en bajos salarios) y del aumento exponencial del endeudamiento externo.

Como mencionado, estas dos experiencias contrastantes pueden ser mejor iluminadas a partir del marco analítico que da sostén a la agenda del desarrollo.

Gráfico 1. Distribución del Ingreso y Ciclo Económico, 1940-2002



*Ciclo Económico:* ciclo despejado de la tendencia en base a Bértola, L. y Lorenzo, F., “Componentes tendenciales y cíclicos del PBI de Argentina, Brasil y Uruguay 1870-1988” y una generosa actualización a 2002 proporcionada por Fernando Lorenzo. *Distribución del ingreso:* Variación sobre la media del período, en base a Bértola, L., “Income distribution and the Kuznets curve: Argentina and Uruguay Since the 1870s” e información reciente generosamente aportada por Andrea Vigorito.

# Breves comentarios sobre cuestiones financieras vinculadas al desarrollo

MÓNICA BAER

Creo que Octavio Rodríguez ha realizado una tarea “heroica” al elaborar esta *agenda*. Voy a hacer un comentario específico sobre la cuestión financiera, pero antes quiero hacer una observación general. El documento refleja claramente las cuestiones del debate de la CEPAL. Hay áreas donde se avanza más y donde existen diagnósticos bastante claros, aunque se incurre en dificultades significativas para implementar políticas. Lo veo en el caso de toda la discusión de la brecha tecnológica, de la profundización de los problemas del empleo y de las cuestiones sociales. De todos modos, creo que estamos muy lejos de lograr entender cómo, a partir de este diagnóstico, cada país puede traducir esto en políticas efectivas de combate a la pobreza y regresión de esta situación social grave. Diría lo mismo en el caso del impacto de la brecha tecnológica sobre la brecha externa. No sé si estoy sesgada por la experiencia de mi país, pero en Brasil, todo el debate sobre la política industrial nunca murió. Más abierto, menos abierto, cambiando las

Doctora en Economía. Fue profesora del Instituto de Economía de la Universidad de Campinas e investigadora del CEBRAP. Actualmente, integra el cuerpo técnico de MB Associados, São Paulo, Brasil.

palabras, pero el debate de cierta manera siempre existió. Eso está muy bien reflejado en el documento de Octavio Rodríguez.

Ahora, en cuanto al área específicamente financiera –aunque haya debates– el embate con el *mainstream* es mucho más complejo. Y es de ahí que también salen las cuestiones en debate sobre la conducción de la política macroeconómica. En este sentido, quiero hacer tres comentarios. Hay una primera cuestión, que sale directamente de la presentación de Octavio Rodríguez. Si estamos pensando en términos de la política económica, el diagnóstico de cómo se produce y cómo se fortalecen ciertos desequilibrios financieros es muy importante. El autor es muy preciso en el pasaje que hace de cómo se crea la brecha externa a partir del rezago tecnológico, las consecuencias de este desequilibrio externo sobre el proceso de endeudamiento y el aumento de la vulnerabilidad externa. De la misma manera, el trabajo de Octavio también trata muy bien cómo, frente a esta vulnerabilidad externa, nuestros países acaban siendo afectados por la gran volatilidad financiera internacional.

Lo que aún no está suficientemente tratado –y ahí sí creo que hay tarea por hacer– es entender cómo a partir de esta inserción financiera se articulan intereses en los países, que hacen que se mantengan políticas económicas por períodos muy largos. Mucho más largos de lo que uno puede comprender, considerando que las señales de desequilibrios y de costos son evidentes y no despreciables. Después de lo que sucedió en Argentina recientemente, luego de la presión que tuvimos en varios momentos en Brasil, además de las consecuencias que ya trajo la apertura financiera de la década del setenta en varios países de América Latina, cabe entender cómo se imbrican intereses y cómo esas articulaciones sostienen políticas económicas que, en principio, son insostenibles. Es una tarea básica para que podamos pensar la cuestión de la acción de la política económica. Porque la acción de la política económica no se restringe a la política industrial y/o la del empleo. La dimensión financiera, dependiendo de su intensidad y sentido, puede, muchas veces, más que contrarrestar esfuerzos positivos de otras políticas. Si no pensamos seriamente esta cuestión, me temo que estamos desperdiciando la oportunidad de aprender –con los recientes desastres de política económica– a evitar cometer este tipo de equivocaciones en el futuro.

Voy a mi segundo comentario específico del área financiera. Creo que Octavio Rodríguez rescata muy bien, y considero que es una gran contribución, el planteo de la discusión del ahorro interno. Ocampo, desde hace algunos años, viene insistiendo en la cuestión

del financiamiento de largo plazo y del refuerzo del ahorro interno, para reducir la vulnerabilidad externa. Este es un tema central. Tomando este punto y el de la cooperación internacional, que también se rescata en la *agenda*, el autor hace un puente muy importante, para tratar de unir nuevamente la dimensión financiera con la comercial y productiva.

Creo que aquí tenemos un punto muy importante para pensar en la agenda de las negociaciones internacionales. Claro que eso no va a ser fácil. Pero, si uno mira hoy las negociaciones internacionales, las críticas al Fondo Monetario –de todos lados, de la derecha a la izquierda– ellas se refieren estrictamente a su dimensión financiera. No se enfatiza una visión, que creo está muy bien planteada en el documento: estos países sólo pueden salir efectivamente de su vulnerabilidad externa si tienen condiciones de crecer de una manera sostenible, y sostenible significa reforzar el ahorro interno. A su vez, reforzar el ahorro interno significa, en realidad, tener condiciones de crecimiento permanentes y tomar el financiamiento externo como complemento. Por supuesto, crecimiento sostenible pasa por una *inserción productiva activa a nivel internacional*, y no despegada en lo financiero, de lo productivo y lo comercial. Esta es una discusión fundamental, que debe ser más elaborada para ser llevada a la discusión internacional. Porque aun ahí, con todas las críticas, con todos los problemas que vamos a tener en la negociación de ALCA, en la negociación del Mercosur con la Comunidad Económica Europea y en la OMC, las diferentes dimensiones continúan siendo tratadas separadamente. Entonces, creo que aquí tenemos un punto estratégico para ser elaborado en la confrontación de ideas.

Una última observación. El documento debería incorporar la *dimensión financiera-fiscal del Estado*. Creo que deberíamos estar atentos a Stiglitz, que en el mundo desarrollado ha sido un activo debatidor de este tema. Voces del mundo en desarrollo deberían reforzar sus críticas y debatir seriamente la gestión fiscal. ¿Por qué? Porque ésta es una confrontación fundamental con las ideas prevalecientes, que nos llevaron a procesos descontrolados de endeudamiento público. No podemos escapar de esta discusión. Hay que avanzar más en la elaboración de qué entendemos por una gestión fiscal financiera del Estado que sea responsable, que no sea neoliberal, y en cómo ella debe comportarse en el ciclo económico. Cómo enfrentar situaciones de desequilibrio, sin incurrir en procesos disruptivos de endeudamiento. En mi opinión, éste es un tema de la mayor relevancia y que no fue tratado en el documento de Octavio Rodríguez.

# Comentarios sobre temas macroeconómicos

DANIEL HEYMANN

En primer lugar deseo agradecer a Octavio Rodríguez por el trabajo de síntesis, que es preciso, concreto, y da un excelente marco para la discusión. Voy a hacer algunos comentarios con respecto a temas macroeconómicos y financieros, y espero que sean complementarios con las demás presentaciones.

Una primera cuestión se relaciona con las particularidades de la situación económica actual en la región, y particularmente en Argentina. Si estuviéramos discutiendo sobre política monetaria y alguien dijera: “no se olviden que el dinero es medio de pago, unidad de cuenta, en general suele ser depósito de valor e incluso denominador de contratos”, la reacción normal sería una queja por la pérdida de tiempo en repetir obviedades. Sin embargo, en la Argentina de hoy, tomemos por caso, esos temas son relevantes. Este es un ejemplo de situación en que aspectos fundamentales, básicos, de la organización económica, están puestos en duda. Enfocar ese tipo de instancias puede ser importante no sólo desde el punto de vista de quienes están ligados de una manera

*Coordinador del Área de Análisis Macroeconómico, Oficina de CEPAL, Buenos Aires. Profesor de Macroeconomía, Universidad de Buenos Aires (UBA), Universidad Torcuato Di Tella.*

u otra a la respectiva economía, sino también porque experiencias así tal vez revelan ciertos elementos del funcionamiento económico que operan en instancias más normales. En todo caso, mis comentarios estarán influidos por una experiencia extrema como lo es la de la economía argentina en los últimos tiempos.

Una de las cosas sobre las cuales quisiera reflexionar es la de los requisitos para la buena operación –y en el límite, para la existencia– de un sistema financiero. Esto tiene que ver con temas que aparecen en el análisis de Octavio Rodríguez y en trabajos recientes de la CEPAL, con respecto a las asimetrías con otras regiones. Porque –aunque por cierto de forma distinta según el país– las economías de América Latina tienen tamaño y densidad de los mercados financieros, bien diferentes los países industriales, los horizontes del financiamiento suelen ser menores, muchos créditos están denominados en moneda extranjera, y la oferta de financiamiento parece marcadamente procíclica. Todo eso, lo sabemos bien, influye sobre las oportunidades y el funcionamiento de las economías.

Lo que se discute en esta reunión refiere a las opciones para definir senderos de desarrollo. Esto tiene varios aspectos vinculados con los mercados de crédito. El primero es evidente: se necesita financiamiento para crecer. Al mismo tiempo, puede identificarse una relación que va desde las perspectivas del desarrollo a las condiciones del crédito. Osvaldo Sunkel mencionaba la sorpresa de algunos actores económicos en Chile cuando descubrieron que en vez de crecer al 7% al año, la economía lo hacía al 3% al año. Eso, cuando uno capitaliza el valor presente del ingreso, puede implicar una adaptación bastante fuerte. Para razonar sobre un ejemplo con cambios de mayor intensidad, imaginemos que en una economía que venía creciendo al 7% surge información que sugiere un estancamiento futuro. ¿Qué pasa con el sistema financiero? Posiblemente se generen problemas apreciables, porque las decisiones financieras tomadas sobre la base de la presunción de que aquel crecimiento de largo plazo iba a ser extrapolable, no resultan ciertas. Entonces, un gran conjunto de decisiones podrían no ser validadas y habría contratos que no se pueden cumplir.

Un punto que quiero enfatizar es que hace falta poder formar algún tipo de percepción de largo plazo para tener un sistema financiero robusto. Por otro lado, el crédito y la inversión tienen que ver, de manera esencial, con “el tiempo y la ignorancia”, para usar la famosa frase de Keynes: las decisiones intertemporales se realizan obviamente en un contexto de incertidumbre, tanto más aguda cuanto menos definido esté el sendero de crecimiento.

Para que haya decisiones financieras relativamente sólidas,

parecen necesarias al menos dos condiciones. La primera es que funcione un sistema contractual, es decir, un conjunto de instituciones que contribuyan a implementar los compromisos que las partes han tomado: eso tiene que ver con los pactos intertemporales. Es claro que existe ahí un elemento vinculado con las acciones del gobierno, porque las decisiones reales que subyacen a los contratos financieros están sujetas a ser afectadas por decisiones de política económica. Por otro lado, se plantea el efecto de los *shocks* o, de un modo más general, de los errores de percepción o decisión que pueden dificultar el cumplimiento de los contratos. Es decir, la incertidumbre que esto representa viene del lado del funcionamiento real de la economía.

Aquí surgen dos temas: el de las instituciones y el de las percepciones relativas al futuro. Lo que se discutió en esta reunión con respecto a qué visión tenemos de nuestras economías en el futuro, es una cuestión absolutamente central para la definición de un sistema financiero, al igual que el comportamiento del sector público.

Estas son cuestiones muy básicas que, en un caso como el argentino están bien a la vista. Argentina tiene hoy el problema de que no sabe si tiene U\$S 2000 per cápita o más, o incluso menos, pero en cualquier caso venía de U\$S 8000. Ese es el orden de magnitud de la frustración de las expectativas. Y, por supuesto, como bien se sabe, una perturbación de esa magnitud plantea dilemas extremadamente difíciles respecto de la distribución de las pérdidas y de la operación de una economía que ve afectada su propia organización.

Pero, sin llegar a instancias tan extremas, me da la impresión de que América Latina, de un modo u otro, tiene preguntas abiertas en esas dos dimensiones: en la de cuál va a ser su evolución de largo plazo y, por lo tanto, cómo se encaran las decisiones a futuro (con qué horizonte, con qué escenarios esperados...) y en aquella que se vincula con las cuestiones distributivas o, dicho de otro modo, con la especificación de los derechos de propiedad. Parece claro que los aspectos financieros están intrínsecamente ligados a los temas que encara Octavio Rodríguez en su discusión.

Quisiera mencionar un par de puntos más específicos. El primero se refiere a la movilización del ahorro interno. Algo que hemos aprendido, pero que conviene seguir remarcando, es que la base para el financiamiento del desarrollo es el ahorro interno. Aquí se abren dos áreas de atención: cómo se genera el ahorro, pero también cuáles son las condiciones por las cuales el ahorro interno se canaliza en inversiones internas. Hoy Argentina muestra el problema de

aplicación del ahorro de una forma particularmente aguda: el superávit comercial ronda 10% del producto y caen las reservas. Algo pasa en el medio. Entonces, el mantener el ahorro dentro de la economía (por las buenas, porque por las malas difícilmente se pueda) es una cuestión particularmente importante, manteniendo la capacidad del sector público para acciones distributivas, que no pueden tampoco dejarse de lado. Esa es una tensión que obviamente existe.

El segundo punto se refiere otra vez al manejo de la incertidumbre. Uno de los problemas que tenemos que afrontar es qué parte de las asimetrías financieras que menciona Octavio Rodríguez se derivan de la dificultad en formar expectativas. Es decir, en una economía más incierta es bastante natural que tengamos mercados financieros menos densos y a más corto plazo. Al mismo tiempo, puede haber una disyuntiva fuerte entre la vulnerabilidad ante perturbaciones y la fluidez del crédito. Esto fue un tema claramente problemático en Argentina. Supongamos que alguien planteara la pregunta: “hay esta elección: se puede tener un mercado financiero por un tiempo, pero en dólares, con los riesgos que esto implica. ¿Se quiere o no se quiere?”. Si es no, puede ocurrir que el mercado de crédito no esté en condiciones de dirigir un volumen apreciable de recursos a la inversión. Si se acepta, perturbaciones o errores de previsión que requieran una disminución de los ingresos en dólares pueden poner en serio riesgo al sistema financiero. Ese *trade off* no es nada sencillo. Es razonable decir: “sería bueno tener un sistema financiero de largo plazo en pesos”; pero es posible que resulte muy difícil tenerlo. Ahí es donde tal vez convenga imaginar instrumentos contingentes que reconozcan la existencia de incertidumbre y traten de proteger, de alguna manera, a los contratos, de shocks, sin prometer cosas que pueden resultar incumplibles (como, por ejemplo, que se van a devolver incondicionalmente dólares en una economía en donde el producto en dólares varía mucho). Este tema de cómo manejar la contingencia, es importante porque cuando se promete lo que *ex post* no se puede cumplir, los contratos se rompen y eso es enormemente costoso.

Un pequeño comentario final con respecto a la arquitectura internacional, que es otra cuestión que nos compete particularmente. Me da la impresión de que a veces se manifiestan dos visiones polares. La primera es una visión “persecutoria”: los capitales son un instrumento de tentación para los países y cuando uno se acostumbra a ellos, se van; por alguna razón, las economías están destinadas, primero al hábito del crédito externo, y luego al “síndrome de abstinencia”. La segunda es la visión “escolar”: los mercados

preman la “buena conducta”, y castigan a quienes no hacen los deberes. Además de ser un poquito triste como posición, esta última ignora un hecho concreto. Si hablamos de los países emergentes que “hacen los deberes” (tal vez no los “mejores alumnos” del trimestre que se trate, pero tampoco los peores de la clase), ¿pagan un riesgo país de cuánto?, ¿cuatrocientos, quinientos puntos? Hay toda una literatura en macroeconomía financiera que trabaja sobre lo que se llama el *equity premium puzzle*, para tratar de explicar por qué las acciones tienen un rendimiento del orden de 6% arriba de los bonos. O sea, nuestras economías, en un caso “bueno”, emiten activos que tienen un rendimiento que equivale en los países industriales a acciones, no a bonos, pero el contrato es un contrato de bonos. O sea que es incondicional. Aquí hay algo que no cierra. El rendimiento se corresponde con la volatilidad del rendimiento de acciones, no de bonos y, sin embargo, el marco legal es el de bonos sin que haya un procedimiento de “convocatoria de acreedores”. El rendimiento de los papeles presume la existencia de *shocks* fuertes, pero no hay un mecanismo para procesarlos cuando ocurren. Mantener un orden de política económica y, en especial, una conducta fiscal prudente es muy importante, por cierto, pero en cualquier caso, o, hay algo extraño en la formación del precio de los títulos o hay algún problema en los mecanismos de financiamiento, que se revela en situaciones de “emergencia”. Hoy en día es claro que el sistema financiero internacional tiene graves dificultades para administrar las situaciones de crisis cuya existencia estaba implícita en los diferenciales de “riesgo país” de los “bonos emergentes”.

# Al rescate de la dimensión endógena del desarrollo

ALDO FERRER

El ensayo de Octavio Rodríguez realmente me parece que resume muy bien lo que hicimos aquí durante este tiempo. Nos ayuda a repensar las cosas fundamentales, temas que tenemos que visitar, revisar permanentemente, porque son inagotables. Vienen incluso de los tiempos fundacionales de la CEPAL, de los trabajos de Prebisch, de Furtado y otros. Voy a enfatizar dos o tres cuestiones de éstas que me parecen inagotables y sobre las cuales tenemos que mantener permanentemente la atención, revisándolas continuamente.

Uno es el mismo tema de la globalización, donde creo que hay hechos reales y muchas ficciones. Por lo tanto, la forma en que interpretamos el proceso sigue siendo fundamental para poder diseñar estrategias válidas. A veces me da la impresión de que hay ciertas exageraciones, por ejemplo en la forma de medir el peso relativo del proceso globalizador en términos de la producción transnacionalizada respecto del producto mundial. Me parece que a veces se comparan las ventas de las transna-

*Profesor Titular Consulto,  
Universidad de Buenos Aires  
(UBA). Director del Programa de  
Estrategia Económica Internacional  
y Mercosur, UBA. Ex Secretario  
Ejecutivo del Consejo  
Latinoamericano de Ciencias  
Sociales; Ex Ministro de Economía  
y Hacienda de la Provincia de  
Buenos Aires; Ex Ministro de  
Economía y Trabajo de la Nación;  
Ex Presidente del Banco de la  
Provincia de Buenos Aires.*

cionales con el producto bruto mundial, que son dos cosas muy distintas. Entonces, claro, dan proporciones absolutamente desproporcionadas. Si se compara el valor agregado de las filiales y el aporte de las filiales a la formación de capital fijo en el mundo, y se compara incluso la participación de las filiales en el comercio mundial –lo que se llama el comercio intrafirma–, en ninguna de esas dimensiones la proporción es más de 10% del producto mundial. Es decir que la dimensión endógena del mercado interno, el ahorro interno como fuente fundamental del financiamiento en promedio en la economía mundial de los mercados internos sigue siendo extraordinaria. Es por eso que es tan pertinente la observación de Octavio Rodríguez, acerca de la importancia del ahorro interno y del mercado interno. Este es un dato que me parece muy importante.

Respecto del tema de la cooperación internacional, diría que tenemos que ubicarla en el marco de la globalización como espacio del ejercicio del poder. La globalización es, naturalmente, el ámbito en el cual se expresan estas fuerzas integradoras del sistema internacional, pero desde que comienza la globalización a fines del siglo XV, desde que se forma el primer sistema de alcance planetario, la globalización siempre fue, en sus diversas etapas, el espacio del ejercicio del poder. No nos vamos a remontar a etapas anteriores, pero recordemos exactamente lo que sucede ahora en el comercio mundial, en las finanzas internacionales, en el acceso al conocimiento, en los regímenes de trato de las corporaciones transnacionales. Todas las reglas del juego son funcionales a los centros de poder internacional.

Es en ese contexto que se da esto que se llama cooperación internacional, sobre la cual no conviene hacernos muchas ilusiones. Frecuentemente, lo que se ha llamado cooperación internacional son esquemas que favorecen esencialmente –entre comillas– a los “países donantes”. Por lo tanto, si se suma este peso relativo de la dimensión interna a estas características de la globalización como espacio del ejercicio del poder y los límites de la llamada cooperación internacional, creo que se refuerza este enfoque que está en el fundamento de las ideas latinoamericanas y en el trabajo de Octavio Rodríguez. El espacio interno, la capacidad propia de decisión, la capacidad de construir respuestas a los desafíos y oportunidades de la globalización, pese a todo lo importante que es y al poder extraordinario de los grandes países como los Estados Unidos, deja espacios para los países que tienen la capacidad, el potencial y las ideas necesarias para modificar su relación de atraso y subordinación.

Entonces, todos estos temas de la globalización y de las alternativas me parecen muy importantes y debemos reflexionar permanentemente sobre ellos, porque además cambian continuamente. Y no debemos quedar atrapados en estas visiones, a veces deformadas, de lo que es el sistema internacional, que suelen generar respuestas de frustración, de impotencia, de subordinación, y sustentar la idea que ha prevalecido en gran medida en las políticas de algunos de nuestros países –claramente en Argentina– de que no hay espacios sino para políticas adaptativas. Es decir, hacer lo que le dicen, seguir la corriente y, consecuentemente, llegar a los resultados que en el caso argentino hemos llegado, al límite del desorden extraordinario de un sistema económico moderno.

Yo creo que esto está muy ligado a las formas particulares en que se aplicaron estas ideas en Argentina, pero esencialmente también a las ideas mismas. Por eso es que creo que este espacio y este tema de la globalización es un tema inagotable sobre el cual debemos estar permanentemente atentos.

El segundo punto que quiero mencionar, sobre la misma cuestión, es el tema del espacio, la economía espacial, que es un tema relativamente olvidado en los análisis contemporáneos. La idea definitiva, el desarrollo, se da siempre en un espacio donde interactúan los seres humanos que lo componen, las empresas, sus instituciones, los actores sociales, económicos, los partidos políticos. El espacio es aquél en el cual realmente se construye el proceso de desarrollo como un proceso histórico. El gran desafío de siempre –ahora planteado de una manera tal vez más acuciante, compleja y profunda– es que siempre ese espacio es penetrado por los factores externos de la globalización. Y la forma en que se responda a esos desafíos y oportunidades en definitiva termina configurando la suerte de los acontecimientos. Pero el espacio sigue siendo el ámbito propio del desarrollo económico. No es posible organizar los recursos de un espacio conforme a ejes transnacionales. Esto desarticula la realidad. Es lo que nos pasa en buena parte en América Latina –dramáticamente en Argentina– y lleva finalmente a la frustración de la dinámica propia del desarrollo, que es la construcción del espacio.

Por eso creo –otra vez en torno de las ideas que desarrolla el autor en su trabajo y que refleja lo que hemos hecho aquí estos años– que esta idea de rescatar la dimensión endógena propia del espacio como el ámbito específico de construcción del desarrollo y de construcción de las respuestas a los desafíos y oportunidades de la globalización, me parece fundamental. Y naturalmente en todo esto las ideas, la forma en que interpretamos la realidad que en

definitiva refleja los factores actuantes en la vida política, en los intereses, en la cultura, en la tradición de los países, tiene una enorme importancia.

Por lo tanto, me parece que este énfasis que pone Octavio en los elementos de la estrategia relativos a la tecnología, a la solución de las asimetrías y demás, es muy importante, así como el tema del rescate de la originalidad. La originalidad de las culturas, como una expresión propia del desarrollo.

Esto me lleva al último punto que quiero comentar, que es el de la Historia. Días pasados, en Buenos Aires, Helio Yaguaribe presentó la versión de su estudio crítico de la Historia, una obra realmente monumental. Son dos tomos, de casi mil páginas cada uno, donde Yaguaribe analiza la historia de las dieciséis principales civilizaciones de la Historia, desde la prehistoria. Pasa por la Mesopotamia, y analiza las condiciones que se verificaron en cada caso en el surgimiento, consolidación y eventualmente decadencia de la civilización.

En las conclusiones del relato hay un dato que me pareció muy interesante: uno de los elementos que consolidó civilizaciones fue el de la acentuación de la originalidad de cada civilización. Y yo me pregunto si el desarrollo no es en sí mismo también una expresión de la originalidad. Porque si uno concibe, por ejemplo, todo el proceso que se dio en los grandes países que en el siglo XIX superaron la posición de subdesarrollo relativo respecto de la potencia hegemónica Gran Bretaña -Estados Unidos, Alemania y Japón-, vemos que fueron casos de construcción del espacio nacional, de desarrollo nacional y de profundización de los rasgos idiosincrásicos de la cultura. Se profundizó en la originalidad de la cultura de esos países.

Yo creo que en la segunda mitad del siglo XX lo que llamamos el éxito en los países asiáticos e incluso de los países pequeños como Taiwán y Corea es otra expresión también de la construcción del propio espacio, de buenas respuestas a los desafíos y oportunidades de la globalización para consolidar la propia realidad, abierta e integrada al mundo pero sin perder el comando del propio destino.

Pienso que en América Latina éste es un tema que tenemos que rescatar: el tema de la originalidad de nuestra cultura como un dato esencial de nuestra realización. Y cuando observamos la Historia, ver la Historia como actualidad. Yo fui uno de los comentaristas del libro de Yaguaribe y la última observación que hice fue: "este parece un libro de historia o de sociología de la historia pero no, es un libro sobre la actualidad". Porque realmente las enseñanzas que surgían de ese análisis histórico eran extremadamente pertinentes como aproximación a la situación actual.

Y nosotros, si analizamos la historia latinoamericana y observamos las condiciones en que se produjo el gran aporte de Prebisch y de la CEPAL, vemos que éste se dio en el momento de la desglobalización del sistema internacional. Si uno analiza las etapas de la globalización, claramente entre 1914 y 1945 hay una fase de desglobalización. Dos guerras mundiales, una gran recesión en la década del treinta, una gran recesión y luego la guerra. Se desmonta todo el pensamiento hegemónico. Surge en los centros incluso, el mensaje heterodoxo de Keynes y es en esas condiciones de ausencia de un pensamiento hegemónico en el centro cuando se construye la alternativa latinoamericana. Antes de eso predominaba el pensamiento liberal también en nuestros países y después de eso volvió a predominar el pensamiento liberal.

Una vez que se reconstruye el poder hegemónico del centro, nosotros revelamos nuestra incapacidad de dar respuestas propias y tener visiones propias sobre el proceso de desarrollo. No hemos perdido el tren de la tecnología y el tema de la brecha ahora, hace veinte, treinta o cuarenta años, con esta fase de la globalización. Lo perdimos en el siglo XIX, a pesar de ser países formalmente independientes.

Entonces, creo que tenemos que mirar la historia y ver cuáles son los rasgos idiosincrásicos de nuestras sociedades, la concentración del poder, la estratificación social, el despilfarro del excedente, que Prebisch trató en sus últimos trabajos sobre el capitalismo periférico, es decir aquellos rasgos de la idiosincrasia latinoamericana que explican nuestras dificultades en construir respuestas válidas a los desafíos y oportunidades de la globalización.

# Apertura y brechas tecnológicas en América Latina. ¿Un patrón vicioso de crecimiento?<sup>1</sup>\*

MARIO CIMOLI

Yo mismo me he asignado una tarea para comentar el trabajo de Octavio Rodríguez. Voy a tratar, en estos minutos, de ponerme como un asistente del profesor Octavio, al que de algún modo le dieron una tarea. Y la tarea consiste en formalizar las ideas del trabajo y verificar si las ideas del trabajo corresponden al objeto de estudio.

Voy a empezar con un punto fundamental: la relación que existe entre exportaciones y crecimiento. Una de las observaciones importantes que se puede destacar, después de las reformas económicas, es la debilidad de la relación entre el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento del ingreso. ¿Por qué? En el trabajo de Octavio Rodríguez se destaca que dicha debilidad depende de la capacidad de reducir la brecha tecnológica.

El modelo presentado aquí es una versión reducida del que está en Cimoli,

*Graduado en Economía,  
Universidad de Venecia; Ph.D. de la  
Universidad de Sussex. Profesor  
investigador en Economía de la  
Universidad de Venecia.  
Economista de la División de  
Desarrollo Productivo y Empresarial  
de la CEPAL, Santiago de Chile.*

\* Es un resumen del documento: "Apertura comercial y brecha tecnológica: Una trampa de bajo crecimiento", M. Cimoli y N. Correa, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2002.

Dosi y Soete (1986) y Cimoli (1988, 1994). El mismo contiene tres características principales. La primera muestra el lado de la demanda y las asimetrías en los modelos de especialización y de consumo nacional, que son aproximados por las elasticidades ingreso. La segunda enfoca la importancia de la brecha tecnológica, que es aproximada por las diferencias en la tasa de crecimiento de la productividad. Y la tercera, la condición de balanza comercial que determina las diferencias en las tasas de crecimiento de las economías que comercian, como ha surgido en los bien conocidos modelos basados en exportaciones a la Kaldor (Kaldor 1966, 1975 y Thirlwall 1980, 1977).

Para obtener una expresión de la condición de balanza comercial en equilibrio, ahora debemos especificar el total de importaciones y exportaciones domésticas. Estas son expresadas por  $M(Y)$  y  $E^\Psi$ , donde  $M$  es la demanda por importaciones de la economía doméstica,  $E$  las exportaciones domésticas (es decir, la demanda por importaciones de la economía extranjera),  $\Psi$  el multiplicador tecnológico e  $Y$  el ingreso doméstico.

La condición de balanza comercial en equilibrio medida en una moneda es por ende:  $M(Y) = E^\Psi$ . El cambio porcentual en el ingreso relativo doméstico está dado por la siguiente ecuación:

$$\dot{y} = \frac{\Psi \dot{E}}{\varepsilon} \quad (1)$$

$$\Psi = \dot{\pi}^*/\dot{\pi} \quad \varepsilon = \dot{M}/\dot{y} \quad (2)$$

donde,

$\dot{y}$  es la tasa de crecimiento del PBI,

$\varepsilon$  es la elasticidad ingreso de las importaciones,

$\dot{M}$  es la tasa de crecimiento de las importaciones,

$\dot{E}$  es la tasa de crecimiento de las exportaciones,

$\dot{\pi}^*$  es la tasa de crecimiento de la productividad en la economía doméstica,

$\dot{\pi}$  es la tasa de crecimiento de la productividad en la frontera tecnológica.

La ecuación (1) nos dice que la tasa de crecimiento del ingreso doméstico, que nos asegura un equilibrio macroeconómico de una economía abierta, es una función de las exportaciones domésticas y de los parámetros que capturan tanto la brecha tecnológica como la

elasticidad de importaciones. En este sentido, la ecuación (1) puede tomarse como una formalización del multiplicador del comercio exterior de Harrod, que fue revivido por Kaldor y Thirlwall.

Nosotros enfatizamos la forma multiplicativa que asumen las diferencias tecnológicas entre dos países y la elasticidad ingreso de las importaciones. El crecimiento doméstico es determinado por el multiplicador de brecha tecnológica ( $\Psi$ ), que está dado por la distancia en las tasas de crecimiento de la productividad de dos países. De esta manera, cuando la brecha tecnológica se está incrementando, las exportaciones y la demanda extranjera ven limitada su capacidad de inducir tasas de crecimiento sustentables. En caso contrario, cuando hay una reducción de la brecha tecnológica, el crecimiento doméstico se vuelve más sensible a los cambios en las exportaciones. Cuando  $\Psi=1$ , la tasa de crecimiento de la productividad es la misma en la economía doméstica y en la extranjera. Así para un  $\Psi$  mayor que uno, la economía doméstica está reduciendo brecha con respecto a la economía extranjera. De igual manera, cuando  $\Psi$  es menor que uno, la brecha entre la economía doméstica y la extranjera se está incrementando. Aquí también existe una relación inversa con la elasticidad de importaciones, que mide el cambio proporcional en la demanda de importaciones con respecto al cambio proporcional en el ingreso doméstico. La relación entre la tasa de crecimiento y el incremento en las importaciones, esta dada por  $\epsilon$ , la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones. Cuando  $\epsilon$  aumenta, la tasa de crecimiento debe disminuir para ser consistente con la condición de equilibrio en la cuenta corriente.

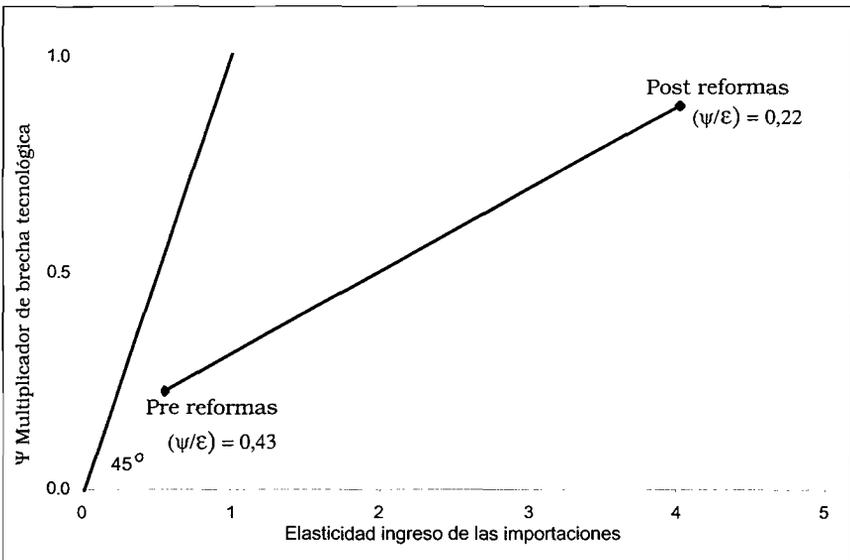
El supuesto de equilibrio en la balanza comercial no excluye la posibilidad de que la tasa de crecimiento efectiva sea mayor a la resultante bajo equilibrio en la balanza comercial. De hecho, la tasa de crecimiento bajo la restricción en la balanza de pagos puede ser mayor o menor que la tasa de crecimiento efectiva. En el primer caso, emergerá un superávit en balanza comercial, y en caso contrario, cuando la tasa de crecimiento efectiva es mayor a la estimada por el modelo, deberíamos observar un deterioro en la balanza comercial y un incremento del déficit.

En este sentido el multiplicador del comercio ( $\psi/\epsilon$ ) nos presenta un "conjunto de posibilidades de crecimiento" de cada economía, el cual está determinado por los diferenciales tecnológicos, representados por el multiplicador de brecha tecnológica, y por el modelo de especialización, el cual está considerado dentro de la elasticidad ingreso de las importaciones. Ver Tabla 1.

Tabla 1

Modelos	Multiplicador del comercio	Determinantes estructurales
<i>Virtuoso</i>	$\frac{\Psi}{\varepsilon} > 1$	El ingreso crece más rápido que las exportaciones. La capacidad doméstica de reducir brecha en tecnológica es mayor que el incremento de la elasticidad ingreso.
<i>Estable</i>	$\frac{\Psi}{\varepsilon} = 1$	El crecimiento del ingreso es igual al de las exportaciones. La capacidad doméstica de reducir brecha tecnológica compensa los requerimientos de importaciones del país.
<i>Vicioso</i>	$\frac{\Psi}{\varepsilon} < 1$	El crecimiento del ingreso es menor que el de las exportaciones. Pobre capacidad de reducir brecha tecnológica y altos requerimientos de importaciones.

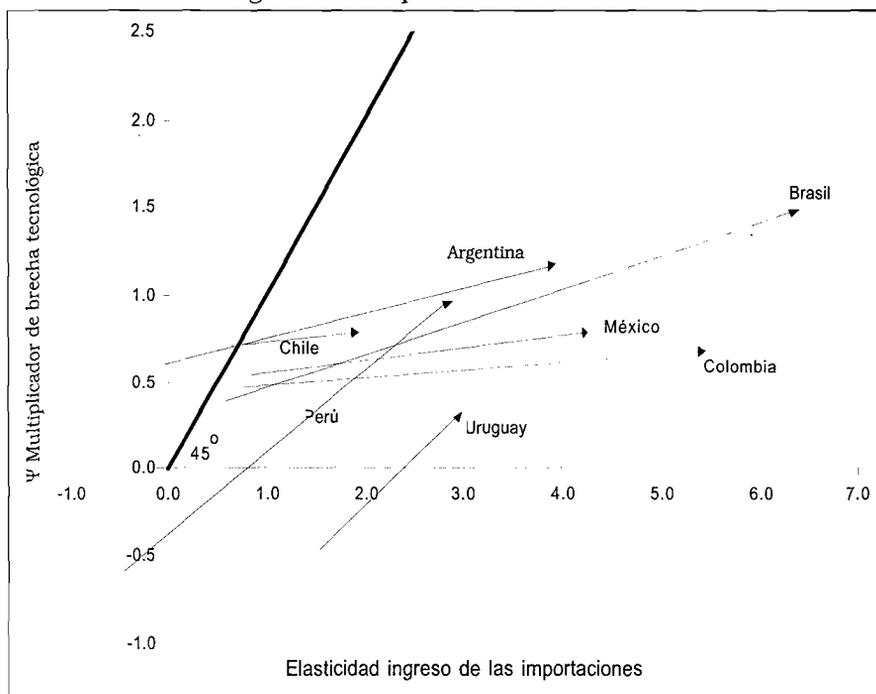
Figura 1. El multiplicador del comercio



Fuente: Elaboración propia, en base a estadísticas de CEPAL.

Para América Latina el multiplicador se redujo después del proceso de apertura, asumiendo un valor menor que uno.<sup>2</sup> Un modelo vicioso de crecimiento liderado por exportaciones se ha establecido en la mayoría de los países de la región. El multiplicador se ha movido desde 0,43 a 0,22 del periodo previo a las reformas, al periodo después de las reformas, véase figura 1.<sup>3</sup> El círculo vicioso que se ha establecido entre el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento del ingreso ha llevado a la región a una *trampa de bajo crecimiento*, véase figura 2 y tabla 2.

Figura 2. Multiplicador del comercio



Fuente: Elaboración propia, en base a estadísticas de CEPAL.

La figura 2 nos muestra que todos los países han aumentado levemente su multiplicador de brecha tecnológica, pero han incrementado aún más la elasticidad ingreso de las importaciones lo que se traduce en un empeoramiento del multiplicador del comercio,<sup>4</sup> confirmando el sendero vicioso de crecimiento.

Los datos y resultados de aplicar la ecuación del multiplicador del comercio están presentados en la tabla 3. En todos los países la tasa de crecimiento efectiva es mayor a la tasa de crecimiento, bajo

la condición de equilibrio en balanza de pagos. Estos resultados están reflejados en la situación de la balanza comercial en el período posterior a las reformas. La mayoría de los países había construido un superávit al comienzo del período. Ahora, ese superávit se ha reducido y/o se ha transformado en déficit. Además, para los otros países, el déficit ya existente se ha incrementado a una tasa acelerada. En este caso, las estrategias de financiamiento para el déficit en la cuenta corriente en el largo plazo y las presiones sobre el tipo de cambio serían el resultado de las diferencias entre la tasa de crecimiento efectiva y la tasa de crecimiento bajo la condición de balanza de pagos en equilibrio.

Tabla 2

		Antes de las Reformas			Después de las Reformas	
Antes de las Reformas	Después de las Reformas	Países	Elasticidad de Importac.	Multiplicador de brecha tecnológica	Elasticidad de Importac.	Multiplicador de brecha tecnológica
1970 - 1990	1991 - 1999	Argentina	-0,07	0,61	3,97	1,19
1970 - 1989	1990 - 1999	Brasil	0,59	0,39	6,42	1,48
1970 - 1984	1985 - 1998	Chile	0,65	0,71	1,98	0,79
1970 - 1989	1990 - 1999	Colombia	0,68	0,46	5,47	0,68
1970 - 1985	1986 - 1999	México	0,82	0,53	4,28	0,78
1970 - 1989	1990 - 1996	Perú	-0,42	-0,61	2,92	0,98
1970 - 1977	1978 - 1999	Uruguay	1,53	-0,48	2,98	0,31

Tabla 3

				Balanza Comercial (% PBI)		
Después de las Reformas	Países	Actual tasa de crecimiento	Tasa de Crecimiento con balanza de pagos en equilibrio	Primer Año	Último Año	Diferencia
1991 - 1999	Argentina	3,95	2,69	1,47%	-3,82%	-5,30%
1990 - 1999	Brasil	2,42	1,28	3,16%	-2,36%	-5,52%
1985 - 1998	Chile	6,75	4,21	7,45%	3,39%	-4,07%
1990 - 1999	Colombia	2,50	0,78	3,78%	-3,52%	-7,30%
1986 - 1999	México	3,16	2,06	3,62%	2,48%	-1,14%
1990 - 1996	Perú	5,08	2,81	0,81%	-4,33%	-5,14%
1978 - 1999	Uruguay	2,06	0,45	1,96%	-4,43%	-6,38%

La fuente de esta situación está en las características del modelo de especialización y, particularmente, en la débil reducción de brecha tecnológica. Si bien América Latina ha reducido la brecha en productividad, esta reducción no ha sido tan grande como el incremento de la elasticidad de importaciones. En particular, cuando un país parte de una gran brecha tecnológica, la reducción de esta brecha mejorará claramente la tasa relativa de crecimiento doméstico (esto es, un incremento de  $\psi$ ). Sin embargo, si aumenta la demanda de importaciones a una tasa mayor, el efecto positivo de la reducción en la brecha tecnológica queda neutralizado y/o eliminado. Este es el caso de América Latina, donde la reducción de la brecha tecnológica no fue suficiente para compensar el impresionante aumento de la elasticidad de importaciones. Como en el caso Prebisch-Singer, el impacto negativo sobre el ingreso doméstico está representado como una combinación de condiciones estructurales adversas: un rápido crecimiento de la elasticidad ingreso y una baja reducción de la brecha tecnológica.

Dentro de un contexto microeconómico, esta lenta reducción de la brecha tecnológica tiene dos fuentes, el nuevo dualismo del sistema productivo que se ha implantado después de la liberalización y junto con esto, la especialización en bienes con bajo contenido tecnológico.

## Nuevo dualismo del sistema productivo

Muchas actividades productivas han sido seriamente alteradas por la liberalización comercial y su masivo flujo de importaciones, la cual ha provocado una sustitución de los insumos producidos domésticamente por baratos (y a veces mejores) insumos importados, reorganizándose a sí mismos, más bien como plantas de operaciones de ensamblaje, basadas en unidades con un alto componente importado.

Esta reorganización del aparato productivo ha traído como consecuencia que sólo un muy pequeño grupo de modernizadas firmas exportadoras se han vuelto globales en términos de su orientación de la producción y de su capacidad de adquirir tecnología extranjera en redes globales. El gran grupo es mucho menos eficiente; esto es resultado de la destrucción de actividades de redes locales y de la inhibición de la difusión del conocimiento. Las firmas modernizadas, son de hecho, caracterizadas por reducidos vínculos con las instituciones locales de educación superior, y con los centros locales de investigación y laboratorios.

## Especialización en bienes con bajo contenido en conocimiento

La mayoría de las economías de América Latina se han especializado sobre la base de su abundancia en la dotación de factores: recursos naturales y trabajo. Mientras que la acumulación de largo plazo de las capacidades tecnológicas domésticas ha estado marcada por la eliminación por parte de las subsidiarias locales, de los esfuerzos en IyD y de los departamentos de ingeniería de proyectos, los cuales son transferidos a la casa matriz.

Los retornos crecientes asociados con la generación de conocimiento deberían terminar fomentando el crecimiento y su producción; sin embargo, cuando aplicamos esto a la especialización productiva de América Latina, una gran brecha tecnológica para la amplia mayoría de las actividades productivas determinan un modelo de especialización de la producción con una fuerte tendencia en contra de la generación de conocimiento. Este proceso determina por un lado, que América Latina participa activamente en la globalización de la producción y, por otro lado, que la participación en la globalización de las actividades científicas y tecnológicas es muy pobre. Como las compañías transfieren sólo una parte de sus actividades de IyD a América Latina, nosotros podemos esperar que la presente concentración de IyD corporativa tendrá una fuerte tendencia internacional hacia la divergencia en el desarrollo tecnológico.

## Conclusiones

La región está mejorando lentamente la brecha en productividad y se ha incrementado la competitividad de su sector exportador. Sin embargo, la mejoría de esta brecha no fue suficiente para compensar las asimetrías en el modelo de especialización y el extraordinario incremento de la elasticidad de la demanda de importaciones. Así, el multiplicador  $\psi/\varepsilon$  se ha reducido desde el período pre reformas al post reformas. Además, la tasa de crecimiento efectiva es mayor que la estimada bajo la condición de balanza de pagos en equilibrio, y por ende, la mayoría de los países han reducido su superávit o han incrementado su déficit en balanza comercial.

Las reformas económicas revelaron cuáles son las ventajas comparativas de las economías de América Latina. Éstas han sido aprovechadas sólo en contexto estático sin generar los incentivos para el desarrollo del proceso de aprendizaje y la difusión de

actividades innovativas dentro de la economía. Asumiendo también que las oportunidades tecnológicas varían a través de los productos y sectores, el modelo de especialización determina en *lato senso* las oportunidades de crecimiento de la región a través de las diferencias reveladas en las elasticidades ingreso. Como una ilustración, consideremos el modelo de especialización de América Latina descrito anteriormente y una simetría en la mayoría de las economías desarrolladas, que se especializan en bienes de capital y actividades con un alto contenido tecnológico. En este caso, puede argumentarse que las oportunidades de desarrollar aprendizaje y senderos de acumulación están desigualmente distribuidos en favor de las economías desarrolladas.

La incapacidad de la región de generar ventajas comparativas dinámicas después de la apertura comercial se ha plasmado en una desarticulación estructural que no es capaz de difundir localmente las capacidades tecnológicas para un progreso general a través de las distintas firmas y sectores productivos.

#### NOTAS

1. Esta versión simplificada asume que no existen cambios en términos reales del comercio y los salarios son sustituidos por el ingreso del país y del extranjero. Así, el crecimiento del ingreso doméstico puede ser obtenido como una función de los diferenciales en el crecimiento de la productividad laboral y la elasticidad de importaciones. Además, la elasticidad de exportaciones y el crecimiento del ingreso extranjero son compactados en la tasa de crecimiento de las exportaciones.
2.  $\psi$  es calculado con respecto a Estados Unidos, que en este caso es la frontera tecnológica.
3. Los períodos previos y posteriores a las reformas son los siguientes: Argentina 1970/1990-1991/1999, Brasil 1970/1989-1990/1999, Chile 1970/1984-1985/1998, Colombia 1970/1989-1990/1999, México 1970/1985-1986/1999, Perú 1970/1989-1990/1996, Uruguay 1970/1977-1978/1999. Véase Stallings y Peres (2000), Ramos (1997).
4. Podemos ver en la figura 2 que en el período post reforma todos los países se ubican bajo la línea de 45 grados lo que indica un multiplicador del comercio menor que uno.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cimoli, M. G. Dosi y L. Soete, "Innovation Diffusion Institutional Differences and Patterns of Trade: a North-South Model", DRC Paper N° 36 - SPRU, University of Sussex, 1986.
- Cimoli M., "Technological gaps and institutional asymmetries in a North-South model with a continuum of goods", *Metroeconomica*, vol. 39, pp. 245-274, 1988.
- Cimoli, M., "Look-in and specialisation (Dis) advantages in a structuralist model with endogenous growth", en J. Fagerberg, N. von Tunzelman y B. Verspagen (eds.), *The Dynamics of Technology, Trade and Growth*, Edgar Elgar, Londres, 1994.
- Kaldor N., *Causes of the Slow Rate of Economic Growth in the United Kingdom*, Cambridge University Press, Cambridge, 1966.
- Kaldor N., "What is wrong with Economic Theory?", *Quarterly Journal of Economics*, August, 1975.
- Prebisch, R., "The Economic Development of Latin America and its Principal Problems", Nueva York, ECLAC, 1950; también publicado en *Economic Bulletin for Latin America*, 7, 1962, pp. 1-22.
- Ramos, J., "Neo-liberal structural reforms in Latin America: the current situation", *CEPAL Review*, N° 62, Agosto 1997.
- Stallings, B. y W. Peres, "Growth, employment, and equity: the impact of the economic reforms in Latin America and the Caribbean", Nueva York, *Brookings/ECLAC*, 2000.
- Thirlwall A., *Growth and development*, Macmillan, Londres, 1994.
- Thirlwall A., "Reflections on the concept of balance of payments constrained growth", *Journal of Post Keynesian*, spring, 1997.
- Thirlwall A., "The Balance of Payments Constraint as Explanation of International Growth Rate Differences", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, March, 1979.

# Aprendiendo de los errores: tres problemas analíticos a evitar

NELSON NOYA

Mi comentario se refiere a tres temas que tienen algo en común: el haberse planteado anteriormente como aspectos problemáticos de la visión estructuralista tradicional en América Latina, que debería evitar cualquier esfuerzo de reconstrucción de ese pensamiento. Yo los agrupé con tres nombres: uno es el tema de la endogeneidad de las políticas, o sea, que las políticas no son sólo un tema normativo sino que también son producto de un determinado contexto. Ese punto está de alguna manera abordado en el documento. Otro es la especificidad latinoamericana o, si se quiere de manera más general, la especificidad del subdesarrollo. El tercero es el tema de la relación entre el corto y el largo plazo o, más bien, entre políticas de corto plazo y políticas de largo plazo. Tres cosas que me parece son por lo menos conflictivas, desde la perspectiva *prebischiana* más tradicional.

El primer punto, la endogeneidad de las políticas, o de las políticas como producto de un contexto, está abordado

*Titular del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE). Profesor Titular de Macroeconomía de la Facultad de Ciencias Económicas. Profesor de Economía de las Políticas Sociales (CLAEH) y Profesor de Historia del Pensamiento Económico de la Universidad ORT.*

en el documento, porque Octavio Rodríguez hace referencia –se hizo también en la exposición por varios comentaristas– a que en definitiva una determinada estrategia de desarrollo o determinado esquema de política, siempre envuelve, necesariamente, fuerzas políticas en pugna y resolución de determinado tipo de conflictos. Eso es algo trivial, tanto a nivel local interno como a nivel internacional. El punto es ir un poco más allá de eso.

Entonces, me permitiría tomar dos ejemplos donde se puede ir más allá y donde creo que, quizá, con ánimo constructivo se pueda hacer algún aporte en el sentido de enriquecer el documento. El primero tiene que ver con el tema del intervencionismo estatal en las políticas industriales o sectoriales. De alguna manera, el documento plantea una crítica en buena medida compartible, con muchos argumentos de recibo, a las políticas liberales. El punto es que, así como Mónica Baer señaló que un problema serio a abordar era por qué se sostenían políticas macroeconómicas que eran ostensiblemente insostenibles, el mismo planteo se puede hacer también referido a políticas microeconómicas. Y en ambos casos la respuesta es obviamente que se sostienen porque hay un soporte político social detrás, porque existen determinados grupos favorecidos por las políticas, macro o microeconómicas, cuyo interés no es equivalente al interés nacional. Entonces, la pregunta a hacer es si ese ensayo de prueba y error que el autor nos propone, no tiene también el mismo peligro de otros ensayos de prueba y error –a veces con más errores que aciertos– que se han hecho en la región con respecto a las políticas macroeconómicas. Es decir, hay que tener cuidado con el hecho de que las políticas engendran nuevos intereses, pues si se descubre *ex post* que son erróneas, podemos encontrarnos con que se sostienen indefinidamente por el hecho de haber creado o alentado intereses privados específicos. Si bien es un abordaje válido pero parcial suponer que el Estado está siempre capacitado para encontrar sin error los instrumentos, o que hay una especie de tablero de comandos encima de la mesa del Ministro de Economía, o del Banco Central, o de cualquier agencia relevante, desde el cual se puede digitar sin mayor problema las políticas óptimas para la economía. ¿Por qué? Porque la economía funciona en un contexto social y los agentes no sólo toman decisiones sobre qué políticos son los que están al frente del tablero de comando sino que también hay acciones paralelas en la arena misma de la ejecución de las políticas y en la anticipación de sus efectos.

En el punto concreto de las políticas sectoriales intervencionistas me reservo la duda sobre si, más allá de que en determinado contexto esas políticas intervencionistas sean adecuadas, muchos de nuestros

Estados nacionales son capaces de realizarlas. Dicho sea de paso, el mismo documento menciona una veta de la literatura que aborda el problema, como es el trabajo de Peter Evans, comparando algunos casos africanos con el caso coreano, donde habla de Estados depredadores y de Estados no depredadores, etcétera; esto es entonces un tema a profundizar. En el mismo sentido, hay trabajos también como los de Dani Rodrik, con otra perspectiva pero con observaciones que van en el mismo sentido práctico.

Este es el primer punto dentro del primer tema de la endogeneidad de las políticas.

El segundo punto dentro de este mismo tema tendría un corte más bien internacional. Si bien es un hecho que el debate sobre la nueva arquitectura del sistema financiero internacional está encima de la mesa, no lo está precisamente porque los más perjudicados estén poniéndolo. Está porque es conflictivo a nivel de los países dominantes y, en particular, en Estados Unidos. Ello hace que la mera constatación de que hay países dominantes, de que Estados Unidos ha incrementado su poder luego del fin de la Guerra Fría, no nos lleva automáticamente a la conclusión de que no hay conflictos, no hay debates, ni hay alternativas. Creo que varios de los planteos de distinto orden que se están haciendo sobre la naturaleza del Fondo Monetario Internacional, que van desde eliminarlo completamente a transformarlo en otra cosa, abren un espacio para la discusión académica, desde luego, pero también para la discusión política.

Aporta poco para ambas discusiones quedarse simplemente en la afirmación de que el problema en cuestión es, en definitiva, una relación de poder. Sobre todo porque si es tal –como obviamente lo es– uno debería tener un abordaje que permitiera salir de la hipótesis de que siempre el juego es de suma cero. Porque si es de suma cero, ya sabemos lo que nos va a pasar. Y creo que no es de suma cero porque precisamente hay conflictos, espacios para la negociación y lo mejor es ver analíticamente cuál de todas las posibilidades es la que puede contemplar mejoras para la posición de ambas partes, del norte y del sur, o por lo menos para alguna de las partes en conflicto sin que sea en detrimento de la otra.

A mi modo de ver, queda claro que la posición extrema dominante en algunos sectores, incluso en la actual administración de los Estados Unidos, de que prácticamente el Fondo debería desaparecer o no constituirse en un prestamista de última instancia, no es precisamente una expresión de los intereses de Wall Street. Es también la expresión del ciudadano del medio oeste estadounidense, que paga fuertes impuestos a la renta y cuyos políticos conservadores recogen su voto diciéndole que sus impuestos van a financiar

a países de los cuales jamás oyó hablar, que dilapidan sus recursos. Más allá de que ésa es una opinión parcial y falsa, el hecho político es real. Entonces, es cierto que hay intereses en Wall Street pero también hay intereses específicos que lo que quieren es pagar menos impuestos, como la mayoría de las personas quieren. Quizá exista una solución en la cual ellos paguen menos impuestos y nosotros recibamos un mejor tratamiento por parte de las instituciones financieras multilaterales. Simplemente, quería mencionar ese punto. En resumen, es trivial decir que es un problema político y, segundo, ver el problema político como un juego de suma cero no ayuda.

El segundo tema es el de las consecuencias de explorar la visión sobre la especificidad del subdesarrollo de América Latina, o del subdesarrollo en general como generadora de hipótesis. Esa siempre ha sido una de las fuentes que enriquecieron e hicieron sumamente original muchas de las ideas cepalinas, desde los primeros trabajos de Prebisch. Sin embargo, también es cierto que a veces se ha caído en el pecado del exceso. Un ejemplo que importa actualmente, se puede hallar en el tratamiento del tema monetario y cambiario –no me extendería al sistema financiero en general– donde es bastante claro que las dificultades que están teniendo muchas de las economías latinoamericanas son perfectamente abordables con el mismo instrumental analítico con el que muchos países europeos de la Unión Europea –que no son Alemania– utilizaron para discutir la conveniencia o no de su participación en la unificación monetaria. Es más, generalmente, la crisis de las políticas económicas típicas de la socialdemocracia europea se puede perfectamente entender con los mismos argumentos con los cuales se comprenden los problemas que tiene el activismo monetario y cambiario en América Latina. Es decir, es un resultado de la macroeconomía estándar, que la mayor integración financiera con el resto del mundo hace que cuando se adopta un régimen cambiario de tipo de cambio fijo, no se pueda realizar una política monetaria activa. Y eso se da tanto en el norte como en el sur. No quiere decir que se viva idénticamente, pero no se puede llevar la idea de la especificidad hasta el punto de decir que no tenemos nada en común, y de que, por ende, hay que desechar todos los abordajes analíticos usados en países desarrollados. Por el contrario, hay discusiones de esas partes del mundo que son sumamente útiles y sus referencias son muy relevantes. Este es un caso en el que insistir en exceso en la visión de la especificidad del subdesarrollo es poco productivo e ineficaz desde el punto de vista político para nuestras sociedades.

El tercer tema tiene que ver un poco con el corto plazo y el largo plazo. Me parece que es bueno, y celebro que hayamos dedicado

tanto tiempo a estudiar los problemas de la estrategia de largo plazo. El problema es que si no se administra bien el corto plazo, nadie se preocupa por el largo plazo. Es aquella vieja idea de Keynes, para volver a citarlo una vez más, de que en el largo plazo estamos todos muertos. Si todo el mundo está preocupándose de si mañana cierra un banco o no, si hay “corralito” o no, de cuál será la cotización del dólar en treinta días, difícilmente podamos discutir los incentivos adecuados para inversiones que maduran en veinte o treinta años, o cómo se diseña un mejor sistema de ciencia y tecnología. Hay que discutir las dos cosas, pero no nos olvidemos de que si no funciona bien el corto plazo, no hay discusión de largo plazo que tenga sentido.



# Desocupación, transnacionales e inserción externa. Tres claves de la agenda de desarrollo de América Latina

ARTURO O'CONNELL

El trabajo de Octavio Rodríguez y los debates de esta reunión me han suscitado entre otras preguntas algunas referidas a tres cuestiones. La primera tiene que ver con la cuestión de la desocupación y la forma de resolverla. La segunda se refiere al papel de la inversión extranjera directa en el actual contexto de la internacionalización y la tercera está relacionada con algunos aspectos de la mal llamada “globalización” y la mejor manera de ubicar a nuestros países en ese contexto.

*Director de la Maestría en Procesos de Integración Regional en el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires, Profesor de la FLACSO (Buenos Aires) y de la representación en esa misma ciudad de la Universidad de Bologna. Fundador y Ex Director del Centro de Economía Internacional (CEI) del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio internacional y Culto de la República Argentina. Ex miembro del Directorio de Banco Central de la República Argentina entre 1986 y 1988. Ex Secretario General de FLACSO.*

1. Viniendo de Argentina, por primera vez me topé con el tema de la desocupación –fuera de los libros de historia económica contemporánea– en Venezuela, que ya en aquel entonces, hace casi cuarenta años, tenía 15% de desempleo. Jamás me hubiera imaginado que en Argentina se llegaría a tener 24% de desocupación, como tiene ahora. El problema para nosotros, entonces, se ha vuelto no sólo intelectualmente

importante y una cuestión de solidaridad y hermandad latinoamericana con los otros países que tenían este problema desde siempre, sino uno candente en el que creo que, por sus características específicas, está en juego la mera existencia de Argentina como sociedad. Por lo tanto, me siento enormemente en empatía con Octavio Rodríguez y su preocupación de dar prioridad uno a la cuestión de resolver el problema de la ocupación, como mecanismo fundamental y decisivo de resolver, además, el problema de la supervivencia de toda la población y, también, el de la distribución del ingreso.

Pero, al mismo tiempo, Octavio dobla la apuesta y dice: "yo no solamente quiero que haya ocupación por un problema de equidad social, sino que quiero que haya ocupación con altos niveles de productividad". En Venezuela se suscitó este problema al discutirse su integración al Pacto de Cartagena. Una misión de la CEPAL fue enviada con el objetivo de estudiar los obstáculos que podían presentarse en ese proceso. Implicaba analizar la capacidad de competir en el terreno de los productos manufacturados, por ejemplo, con Colombia, para lo que era necesario alcanzar altos niveles de productividad. Se propuso, entonces resolver, simultáneamente, la cuestión no sólo de la desocupación sino de la subocupación. Y la conclusión a la que se llegó fue simple. Ni siquiera aquella Venezuela, dotada de una plétora de divisas por sus exportaciones de petróleo podía pagarse, en términos de balanza de pagos, el monto de inversiones que era necesario realizar para darle un trabajo en altos niveles de productividad a todos los desocupados y subocupados que había en ese país.

Años después, en 1971, todavía bajo la inspiración de Raúl Prebisch, el ILPES elaboró un estudio denominado "Transformación y desarrollo" en el que se trataba una vez más de resolver el problema de la desocupación y de la competitividad de las economías latinoamericanas. El resultado era obvio: se requería de una enorme masa de financiamiento externo que se suponía que la cooperación internacional iba a proveerle a América Latina. Una hipótesis ya en ese entonces, la década posterior a la de la Alianza para el Progreso, poco realista.

Treinta años después, retorna la misma pregunta. Lo veo a Octavio Rodríguez, con el que comparto rotundamente -lo compartía antes, y ahora, con la situación argentina, ¿cómo podría no compartirlo?- la idea de que una prioridad fenomenal de nuestros países es dar ocupación a toda la gente con capacidad de trabajar, dar alimentación, resolver sus problemas básicos. ¿Cómo se hace esto sin dar lugar a lo que ya pasó en la década de los noventa, donde no

resolvimos el problema de la ocupación pero además acumulamos balances comerciales negativos que contribuyeron decisivamente a generar las crisis financieras que hemos empezado a sufrir?

Este es mi primer rango de preguntas. ¿Cómo hacemos con esto? Mario Cimoli\* lo ha esbozado con mucha más precisión y ha invitado a una reflexión sobre todo este tema. Porque no podemos partir de la base de que la cooperación internacional en el sentido tradicional, el de grandes préstamos oficiales, si es posible blandos, que vendrían del mundo desarrollado, nos vayan a resolver el problema.

2. En realidad –y paso a mi segundo orden de preguntas–, en la década de los noventa hubo simultáneamente un fenómeno muy interesante, que es el fenómeno de la explosión y la estabilidad de las corrientes de inversión extranjera directa (IED), y no solamente de financiamiento en términos de compra de títulos, préstamos bancarios y colocación en acciones de los países ahora llamados “emergentes”.

Y esa circunstancia está conectada con otra cuestión suscitada por Octavio que habló de alianzas con el capital nacional, aunque mencionó también a las empresas extranjeras. Creo que la presencia de las empresas extranjeras en nuestros países es un hecho permanente, sobre todo en muchas actividades productivas, aunque se puede abrigar algunas dudas con respecto a qué pasará en el área de los servicios públicos.

A fines de la década de los sesenta y durante los años setenta, se efectuaron un sinnúmero de trabajos sobre el tema de las empresas transnacionales y su comportamiento, muchos de ellos valiosos, que desgraciadamente han caído en el olvido. Predominaba una visión crítica de esas empresas que creo era, básicamente, válida. El problema es que la mayor parte de las críticas dirigidas a esas empresas eran igualmente válidas para aquellas grandes empresas de propiedad de residentes de nuestros países, en particular, después de establecida la internacionalización financiera. Todas las que se sienten capaces de operar a escala internacional lo han hecho y se puede dudar que tengan alguna consideración especial por el mercado que las vio nacer. En estas nuevas condiciones: ¿hay una posibilidad de hacer una política distinta con empresas de propiedad de ciudadanos o residentes de nuestros países que no se pueda hacer con las empresas extranjeras? Creo que la respuesta no es obvia en ninguno de los dos sentidos, a saber, que las empresas

\* Véase Cimoli Mario, “Apertura y brechas tecnológicas en América Latina. ¿Un patrón vicioso de crecimiento?” en esta misma obra.

extranjeras se vayan a comportar de una manera “anti-nacional” y que las empresas de propiedad de residentes de nuestros países se vayan a comportar con un sentido “nacional”.

Y si es que no hubiera razones especiales para oponerse a la radicación de empresas extranjeras en nuestros países dentro de un contexto de sana defensa de la competencia y de los derechos del consumidor, es probable que el tema del financiamiento externo se pueda resolver en gran medida por la vía de la IED y no del clásico –ya casi pretérito– canal de los préstamos oficiales masivos de la inmediata segunda posguerra. No necesariamente, entonces, una estrategia que genere desbalances comerciales, desbalances externos, requerirá de la cooperación internacional en el sentido tradicional de la palabra. Y por eso los dos primeros problemas a los que quería hacer referencia están así ligados.

3. Quiero pasar, ahora, a decir algunas cosas sobre la globalización y esta imagen un poco persecutoria que en algunos ámbitos se tiene de ella. Haré referencia a dos cosas: a. cuáles son las actitudes locales, nacionales, de cada país frente a esa globalización y al papel de la integración; b. cuál es el panorama mundial de la globalización y de una estrategia menos localista de insertarse beneficiosamente en ella.

En los setenta se había puesto de moda la idea del *delinking*, vinculado a las discusiones sobre un nuevo orden económico internacional. Entonces, lo que se llegó a recomendar es que los países debían extraerse del sistema internacional, esto era hacer el *delinking*. La autonomía ganada por esta decisión de voluntad política, que muchos no explicaron cómo podía llevarse a la práctica –dadas varias de las razones que se han estado mencionando hoy y en discusiones anteriores de este grupo– era la que permitiría salvarse de lo que ya en ese momento, cuando todavía no se hablaba de globalización, se veía como consecuencias perversas de la inserción internacional de los países en desarrollo.

En la otra punta del espectro posible de opiniones referidas a la globalización, tenemos la posición de participar de ella activamente, pero como socios ultracompetitivos. Se trataría de recrear la experiencia del sudeste asiático. El sudeste asiático no se cerró sino parcialmente y tuvo éxito en lograr una alta competitividad internacional. En todo caso, muchos creen que las crisis que han ocurrido en los últimos años obedecen a un proceso desequilibrado de “apertura” financiera que no debería imitarse. Entonces, se arguye, nuestros países deben copiar la parte exitosa de esa experiencia para convertirse en agresivos deportistas en la “cancha” mundial de

la globalización. Porque hasta ahora, los países latinoamericanos no han logrado alcanzar esa cualidad. Incluso los esfuerzos de integración, los más completos como el del Mercosur, cuyo objetivo final era ése, hasta ahora no han rendido los frutos esperados. Esto es, la concepción original de la integración era que nos iba a permitir alcanzar grandes economías de escala en el ámbito de una competencia más restringida, dentro de una especie de "corralito". El "corralito" del Mercosur nos iba a acostumar a los empresarios argentinos, brasileños, uruguayos y paraguayos a competir, a mejorar la calidad de nuestras empresas y de ahí íbamos a poder dar el salto al mundo. A lo mejor nos estamos poniendo impacientes, pero el hecho concreto es que diez años después de que empezó a funcionar el Mercosur, el patrón de exportación, de comercio exterior con el mundo, prácticamente no se ha modificado. Seguimos exportando más o menos las mismas cosas, con algunos puntitos interesantes: Brasil exporta aviones y Argentina reactores atómicos, pero en lo fundamental seguimos en lo mismo. Sé que éste no es un tema sencillo.

Entonces, en el terreno de nuestras políticas propias, dado que el *delinking* se presenta como fantástico y arcaico, tenemos que examinar cómo hacer fructificar y más rápidamente a la integración, en mi opinión, volviendo a las ideas originales, esto es, a una integración que no puede agotarse en la mera eliminación de barreras al comercio sino que tiene que explorar la realización de inversiones a escala regional.

Pero hay otra batalla para dar, una que Raúl Prebisch y la primera CEPAL dieron. Es una batalla de ideas y de alianzas políticas a nivel mundial. No me voy a cansar de insistir en recordar que la denominada globalización, el funcionamiento del sistema económico internacional en los últimos diez o quince años, no sólo ha tenido aspectos desfavorables –algunos por otro lado favorables– para los países en desarrollo sino que ha tenido, también, efectos desfavorables para la mayor parte de los otros países. Y al decir esto, entiendo que por países uno se refiere al grueso de la población y no a ciertos sectores de poder económico. Se podrá objetar las fórmulas específicas y algunas de las nociones esgrimidas por los activistas anti-globalización, pero, en todo caso, las movilizaciones políticas que hemos visto en la televisión y en los diarios son organizadas por ciudadanos de los países desarrollados. Son un emergente de un rechazo a algo que ha tocado profundamente también a las economías de los países desarrollados. Les recuerdo, una vez más, que los obreros estadounidenses, desde el año 1973 a 1996, vieron bajar persistentemente su salario real. Entonces, ¿a

Estados Unidos le fue bien con la globalización? Al parecer al grueso de su población no le fue bien.

Por todo lo anterior, desde nuestros países, hay que ser capaces de levantar alternativas para la economía mundial, con las que podamos construir alianzas con fuerzas políticas de los países desarrollados. Si no, lo que nos va a pasar es lo que nos está pasando en este momento, que nos enfrentamos con una especie de nuevo muro de Berlín, en el cual hay una actitud totalmente cerrada –en este sentido el caso de Argentina es muy dramático– donde nos encontramos con expresiones como que “les va a doler”, “la van a tener que pasar mal” como castigo a toda la población de nuestros países y, en parte, de la de ellos, por errores cometidos por aquellos que sí tenían capacidad de tomar decisiones. Ese es el único tipo de mensajes que recibimos. ¿Por qué? Porque se ha tomado una actitud totalmente cerrada, en la cual los gobiernos de los países dominantes han decidido que o aquí hay un cambio copernicano en muchas políticas que se seguían hasta el momento –muchas de ellas realmente objetables y objetadas por muchos de nosotros– o que no va a haber un centavo para ayudar a salir de las crisis.

La manera de disolver ese muro no es solamente hacer todos los intentos en todos los huecos posibles que aún este sistema tan cerrado nos ofrece, sino además no cometer los desatinos que, entre otros, cometió Argentina, colocándose en una situación tan vulnerable en la cual le resulta muy difícil decir que no a las más diversas presiones e indicaciones. Nos hemos colocado en una situación particularmente vulnerable, donde quizá aun algunos de los espacios que la globalización dejaba para intentar cosas un poco distintas y más favorables a la suerte de nuestras poblaciones se nos han ido cerrando. Pero salidos de emergencias como el caso argentino en este momento, creo que es decisivo e importantísimo darnos una plataforma para el mundo, en la cual podamos conversar y dialogar con fuerzas políticas en el mundo entero.

A esta altura de los acontecimientos, muchos de nosotros nos hemos dado cuenta de que no era lo mismo que gobernara los Estados Unidos un gobierno como el de Clinton que el de Bush. Hubo una diferencia. Ante estas crisis el gobierno de Clinton tomó una actitud diferente de la del gobierno actual. ¿Por qué no podemos tener un diálogo político, que no significa sujeción, ni abyección ni nada por el estilo, con fuerzas que opinan distinto a lo que opinan los gobiernos? Podemos y debemos contribuir a formar opinión acerca de los problemas de la economía mundial que nos afectan a todos, ciudadanos de los países en desarrollo y de los países desarrollados.

Para muchos, convencidos de que nos encontramos ante una conspiración mundial de la totalidad de los habitantes de los países desarrollados para empobrecernos, tal idea les resulta ajena y totalmente equivocada. Pero no es así, muchos de los problemas que nos afectan a nosotros también afectan a las grandes mayorías de muchos de esos otros países. Y muchos de esos problemas, adicionalmente, se alimentan no de la persecución ciega de ciertos “intereses” contrapuestos sino de la aplicación de ideas y doctrinas equivocadas que no sirven a los “intereses” de nadie. ¿O es que llevar a nuestros deudores –gobiernos y particulares– a la quiebra favorece a las instituciones acreedoras o a los tenedores de títulos emitidos en nuestros países?

Está muy claro que hay muchos problemas de visiones. No es cierto que los “intereses” sean siempre lo que les conviene más; se formulan hipótesis y como bien decía aproximadamente Keynes: “... los hombres prácticos son esclavos de las ideas de algún economista difunto...”. Además, nunca entendí qué quieren decir “los intereses de Estados Unidos” o “los intereses de la Argentina”. Hay intereses de distintos grupos sociales y hay visiones de cómo entrever esos intereses, porque los problemas y su solución no están para nadie claros. No hay alguien que tenga tanto poder como para manipular la sociedad y saber exactamente las consecuencias de cualquiera de sus actos y cómo van a repercutir sobre sus llamados “intereses”.

La característica dominante en este momento en Washington, con respecto a la crisis financiera –específicamente de Argentina y en general–, es la del rechazo a una fórmula, la de los “paquetes” masivos de apoyo financiero que, por cierto, también, fueron criticados por muchos de nosotros o por otros de ideas afines a las nuestras. Se ha decidido que los salvatajes masivos no sirven, que no se pueden hacer, que eso está mal porque beneficia a los banqueros de Wall Street –un problema de la interna política de Estados Unidos– y/o a gobiernos ineficaces y corruptos –de esta última convicción participan izquierdas y derechas– y no tienen un método nuevo de resolver este problema. Pero no se ha elaborado una solución alternativa eficaz. Por lo tanto reina la inacción. Sin embargo, hay mucha gente que cree que no, que es un manejo sutilísimo y profundo de los “intereses” de Estados Unidos, que yo no llego a comprender.

Ante esa circunstancia, ante todo el espectro de problemas que suscita la “globalización” además del de las crisis financieras, debemos elaborar propuestas, propuestas de envergadura, para toda la economía mundial, discutidas con colegas y fuerzas políticas de todo el mundo. Porque de la globalización no nos podemos salir unilateralmente. Tratemos entre todos de mejor encaminarla.

# Algunas reflexiones finales

OCTAVIO RODRÍGUEZ

Voy a realizar algunas consideraciones sobre los comentarios al documento distribuido hechos por los participantes de esta mesa, con la cual se cierra la actividad del día, y también el largo seminario organizado por la SID.

Uno de los artículos de Ocampo relativos a la agenda del desarrollo, concretamente, el publicado en el último número de la *Revista de la CEPAL*, contiene una referencia a los temas que hoy se incluyen o debieran incluirse en la agenda internacional. Esa referencia culmina señalando que la cuestión de los movimientos de mano de obra no viene siendo discutida, que se ha tratado de mantenerla al margen de la discusión internacional. Pues bien, ése es un tema en el cual no quise entrar en el documento recién mencionado. En primer lugar, porque no he ampliado y profundizado las lecturas sobre dicho tema. En segundo lugar, porque tuve en cuenta que Uruguay es un país de tres millones de habitantes, situado entre dos países que suman más de doscientos

Director del Proyecto de investigación sobre "El Estructuralismo Latinoamericano", Ex profesor de la Universidad de la República (Uruguay) y de la Universidad de Campinas (Brasil). Ex funcionario de la CEPAL y el ILPES.

millones. Entonces, me pareció un tanto aventurado abordar el tema de la libertad de movimientos de mano de obra, que afecta a Uruguay de manera muy particular, sin tener una postura clara al respecto.

Una segunda cuestión atañe a lo que, según parece, ha venido sucediendo después del 11 de setiembre. Muchos síntomas indican que, con la globalización, ya se venía dando una injerencia cada vez mayor de los países desarrollados en los de menor desarrollo, particularmente en la conducción económica de estos últimos. Después del 11 de setiembre, parece perfilarse un unilateralismo creciente, es decir, una conducción desde Estados Unidos de las relaciones geopolíticas, y también de cuestiones esenciales para la economía mundial. En este sentido, rescato lo que dijo Alfonsín por un canal argentino de televisión hace pocos días, y es la necesidad de incluir en la agenda internacional esta cuestión de la conducción unilateral de la economía y de la política mundiales. Según Alfonsín, se trata de un tema que no puede ser soslayado, porque lo que parece observarse es que la misma textura económica, social, política e ideológica de los países de menor desarrollo, y especialmente de los países de la región latinoamericana, ya no es incidida sólo por decisiones de organismos dominados por grandes intereses, sino también, de manera unilateral, por un solo país.

Un tercer punto. En el artículo recién mencionado, Ocampo otorga especial importancia a dos cuestiones relacionadas con el avance técnico. Una de ellas dice respecto a la innovación y aprendizaje; la otra, al papel de las complementariedades entre sectores y de las externalidades que suscitan. Ocampo coloca estas dos cuestiones como particularmente importantes, en el diseño de una estrategia de desarrollo. Con el fin de aclarar las ideas básicas contenidas en el documento distribuido, señalo ahora que lo que hice en dicho documento fue aceptar la importancia de esas dos cuestiones, pero enfocándolas no ya desde una perspectiva de política, sino que desde una perspectiva de teoría. En otros términos, lo que hice fue admitir que la periferia tiene desventajas en lo que atañe, de un lado, a la innovación y aprendizaje, y del otro, a las complementariedades y externalidades, con lo cual se fundamenta una tesis sobre el carácter desigual del desarrollo en el sistema centro-periferia, del mismo tipo que la tesis fundacional de Prebisch, procurando reiterarla.

Entiendo que, de alguna manera, Mónica Baer procuró señalar que es necesario ligar lo financiero con lo comercial y productivo, para de esa forma evaluar dónde se encuentran las posibilidades de

crecer de manera sostenida, reforzando concomitantemente el ahorro interno. Esta búsqueda no excluye, sino que supone, inquirir sobre los patrones adecuados de especialización internacional de la producción.

Pues bien, creo que algo similar a esta postura está presente en lo que el documento distribuido define como estrategia mixta. Justamente, dicha estrategia supone arribar a cierto grado de concreción, en cuanto a dichos patrones; por ejemplo, en cuanto a la medida en que resulta más conveniente aumentar las exportaciones en el sector A o en sector B, tanto por diferencias actuales de competitividad, como por las potencialidades del progreso técnico existentes en uno o en el otro. Me viene a la memoria la idea que alguna vez me refirió Norberto González, atinente a la interacción Estado-mercado en las políticas de desarrollo. Se puede pensar en una estrategia donde se vayan definiendo, mediante medidas de estímulo, ramas donde producir y formas de producir. Es decir, se pueden lanzar estímulos temporarios para que, de alguna manera, los actores privados definan dónde los patrones de especialización resultan más convenientes, desde el punto de vista del desarrollo tecnológico y productivo. Puesto aun en otras palabras, es concebible que se tomen medidas temporarias a través de las cuales se opere por prueba y error, observando para ello las reacciones de los agentes privados, expresadas a través de la operatoria de la economía de mercado.

Lo anterior también tiene que ver con uno de los comentarios de Mónica Baer, relativo a la percepción del futuro. Creo que, de alguna manera, la expresión "estrategia mixta" apunta a decir bastante más que lo directamente expresado por esas dos palabras. Esto porque dicha estrategia supone no sólo expandir las exportaciones y la producción sustitutiva, sino también la búsqueda de formas de articulación de todo el aparato productivo, de una dinámica que contemple aumentos de la productividad en todas las capas técnicas. Considerando esos aumentos, uno se puede preguntar en qué medida la estrategia que se vaya diseñando es sostenible, y en qué medida resulta favorable en términos del desarrollo tecnológico, y con él, de la competitividad internacional.

A continuación, haré algunas consideraciones relacionadas con lo que hace un momento dijo Arturo O'Connell. El documento distribuido se encuentra, en verdad, fuertemente influenciado por la actual crisis del desarrollo latinoamericano, crisis que se expresa en condiciones de desempleo y de subempleo que llevan a niveles de tensión social muy fuertes. Se entiende que éstos son resultados a

que se arriba en un proceso de largo plazo. La frase de Celso Furtado, según la cual el subdesarrollo es un *impasse* histórico que espontáneamente sólo puede llevar a alguna forma de catástrofe social, también se refiere al largo plazo. Pero no hay que olvidar que la proximidad a una catástrofe social se agudiza cuando además hay problemas coyunturales. Eso es lo que evoca el caso argentino: se tiene un problema de largo plazo, pero además se produce una situación coyuntural donde el grado de tensión social aumenta considerablemente.

Aunque en su trasfondo se relaciona con hechos recientes, el documento distribuido se refiere al largo plazo desde una perspectiva primordialmente analítica, para decir que es posible fundar una estrategia de desarrollo en aumentos de la productividad que han de irse dando, paso a paso, en todas las capas técnicas. Esto quiere decir que el esfuerzo de elevación de la productividad ha de realizarse desde los sectores que, con algunas políticas, ya son capaces de exportar, hasta el otro extremo, el de los subempleados, y en todas las actividades de niveles de productividad intermedios. El documento insiste en que esa alza generalizada de las productividades puede ser percibida como condición de viabilidad y eficiencia. Creo que esto puede ser demostrado a base o en términos de una estricta coherencia lógica, y que también puede ser demostrado formalmente, “modelizando” la argumentación.

El documento se refiere a una estrategia de desarrollo donde el eje fundamental, la preocupación principal, es el aumento de la ocupación a niveles de productividad creciente. Pero además, esa estrategia contempla el impulso concomitante a ciertas transformaciones estructurales que vayan resolviendo los problemas de la restricción externa. También se aduce que el carácter estructural, profundo, de esos cambios, y los plazos muy prolongados que necesariamente han de insumir, los hace impensables sin nuevos modos de articulación política capaces de impulsarlos. Esto tiene que ver con uno de los temas levantados por Nelson Noya, que a su vez remite a la cuestión del Estado.

Las voces que vienen del norte ponen énfasis en la necesidad de contar con un marco institucional adecuado, en el sentido de que beneficie a la economía de mercado, aceitando su operatoria y disminuyendo los costos de transacción. En el límite, ello se traduce en una expresión insólita que alguna vez he oído, y alguna otra vez he leído, que hace referencia a la “democracia de mercado”. El documento introduce una perspectiva opuesta a ésta, sintetizada en la definición de dependencia de Cardoso y Faletto, en la cual está

implícito que el Estado tiene como fundamento cierta estructura de poder, cierta hegemonía política. Desde esa perspectiva, la cuestión que hoy se suscita es cómo reconstruir una hegemonía política, comprometida por la reciente transformación de las relaciones hacia afuera que el subdesarrollo supone.

En otras palabras, la pregunta que surge es: ¿cuáles son los grupos que pueden estar interesados en constituir una hegemonía política sobre la cual implementar una estrategia de desarrollo que supere las trabas hoy existentes para su continuidad? Es claro que ésta es una cuestión difícil en sí misma, que recientemente se ha visto complejizada por el hecho de que la importancia relativa y el poder económico y político de los grandes capitales nacionales se han visto fuertemente desdibujados. Sin embargo, aún es dable pensar que este desdibujamiento de los intereses nacionales se configure como transitorio. Y que la propia crisis lleve a nuevas circunstancias en que esos intereses reemerjan, poniéndose de manifiesto en cierta convergencia respecto a los patrones de desarrollo a ser impulsados. Así, los empresarios nacionales en general, entre ellos los de tamaño mediano y pequeño, pueden respaldar sus propios intereses sustentando políticamente un patrón de desarrollo que contemple el alza generalizada de la productividad y del ingreso medio de vastos sectores sociales. En la presentación con que se iniciaron los trabajos de esta tarde, dije o insinué que, en las circunstancias actuales, la retomada del desarrollo requiere de un sentido de unidad, de consensos políticos muy amplios, en lo que atañe a los objetivos del propio desarrollo, y a los pasos a dar y en los medios a utilizar para irlo alcanzando. En este sentido, la consecución de ciertos acuerdos básicos entre el empresariado y el poder sindical se configura como uno de los requisitos de particular relevancia. Pero hay algo nuevo que surge o recrudece en las dos últimas décadas, y en particular en los años noventa, en conexión con la revolución tecnológica en curso. Más allá del impacto de la liberalización comercial y de los efectos negativos de la conducción macroeconómica, la penetración del nuevo paradigma tecnocómico produce resultados de largo plazo sobre la estructura ocupacional. Además de ampliarse el desempleo abierto, en ella se agudiza la problemática del subempleo. Aun en países como Argentina y Uruguay, en que históricamente la heterogeneidad de la estructura ocupacional fue mucho más baja que en los restantes países del área, va aumentando lo que en Brasil se llama el *povao*, o sea, las gentes que se ubican en las lateralidades de la sociedad (no quise utilizar la palabra marginalidad), arreglándoselas como pueden.

Y éste es un ámbito clave, definitorio de la amplitud de un consenso político capaz de conducir a la inclusión, de romper las tendencias a la exclusión que están en la base del “*impasse* histórico” del que habla Furtado. Ir logrando la inclusión requiere más que implementar políticas públicas orientadas hacia ese objetivo. Entre dichas políticas se vienen enfatizando las de combate a la pobreza. No es que no sean relevantes, sí pueden serlo en mayor o menor medida, según los casos. Pero varias experiencias –aunque recientes e incompletas– parecen indicar que el éxito en materia de inclusión económica y social, además de políticas públicas, depende de una conducción del Estado que impulse y coordine un amplio abanico de actividades que se emprenden en el seno de la sociedad civil. La participación de entidades de la sociedad civil en los esfuerzos requeridos para impulsar el desarrollo es otro aspecto de la gran amplitud del acuerdo político que esos esfuerzos reclaman.

Las anteriores son consideraciones muy breves sobre ciertas percepciones que subyacen en la idea de una estrategia de desarrollo “propulsado por el empleo”. Ellas dicen respecto, embrionaria y genéricamente, a las bases sociales y políticas de sustentación del poder del Estado. Pero la eficacia del mismo en la implementación de ese tipo de estrategia no puede dissociarse de la “forma” del propio Estado. Es decir, del modo como dicha hegemonía básica se expresa en un conjunto de normas e instituciones que enmarcan y delimitan su capacidad concreta de acción, por la vía del ejercicio del gobierno. La bibliografía sobre el papel del Estado en el desarrollo, donde se delinear los perfiles de lo que se dio en llamar “Estado desarrollista”, insiste en la importancia de que este último conserve grados considerables de autonomía, necesarios para implementar políticas que induzcan cambios significativos y sostenidos en las estructuras productivas, a su vez cruciales para la transformación y desenvolvimiento del conjunto de las estructuras económicas. Pero hay más. Según se sostiene, esos grados de autonomía resultan claves para inducir (casi para inventar, dice alguno de los especialistas en el tema) la articulación de una hegemonía, y para que se vayan logrando ajustes o renovaciones en los acuerdos sociopolíticos que sustentan el poder, dando fluidez y eficacia a su ejercicio.

Partiendo de un punto de vista económico, se puede sostener legítimamente que existen pautas de cooperación internacional favorables al desarrollo periférico, que se configuran al mismo tiempo como benéficas para la economía mundial en su conjunto. Puesto en otros términos, es factible vehicular apoyos a la transferencia de

tecnología y/o de recursos financieros que viabilicen cierto dinamismo de las economías periféricas, de tal forma que la ampliación de sus mercados contribuya a un mayor crecimiento del otro polo del sistema. Pero la fórmula para lograr esta expansión "mancomunada" a ritmos más elevados no se encuentra sólo en el ámbito de lo económico (y menos aun en la libre operación de la economía de mercado). Se hace necesario inducir cambios en las relaciones geopolíticas que aumenten los márgenes de maniobra en la negociación internacional, viabilizando patrones de cooperación más compatibles con el desarrollo del sistema en su conjunto.

Termino reiterando un punto de vista que esboqué al comienzo de esta reunión. En los días que corren, la retomada del desarrollo en los países periféricos, y en especial en los de América Latina, ha de comenzar con el montaje de una ecuación política, la cual supone, por una parte, reconstruir las bases de la hegemonía política al interior de cada país; y por otra, reformular las condiciones externas ínsitas en esa misma hegemonía, a través de la articulación de intereses entre países, expresados en posiciones geopolíticas comunes.

# ANEXO



# La agenda del desarrollo: elementos para su discusión

*OCTAVIO RODRÍGUEZ*

## Introducción

1. La brecha tecnológica
2. Las asimetrías estructurales
  - a. Innovación y aprendizaje
  - b. Complementariedad y externalidades
3. El escollo externo
  - a. Las relaciones comerciales
  - b. Las asimetrías financieras
4. Los problemas ocupacionales
  - a. Un caso tipo
  - b. Hipótesis derivadas
5. Estrategias de desarrollo: fundamentos económicos
  - a. Condiciones de viabilidad y eficiencia
  - b. Las políticas de largo plazo
  - c. La cooperación internacional
  - d. Las políticas de corto plazo
6. La cuestión del Estado

Abril de 2002

## Introducción

Desde la crisis de la deuda de 1982, la discusión económico-social latinoamericana se ha visto francamente dominada por el corto plazo o, con más propiedad, por las formas de superar los desequilibrios y de mantener los equilibrios macroeconómicos en los países de la región. Sin embargo, durante los últimos años la cuestión del desarrollo a largo plazo reaparece en el escenario cada vez con más frecuencia. En el nuevo conjunto de preocupaciones, dos temas vienen mereciendo una atención especial: el primero es la globalización, y el segundo la revolución tecnológica.

El término “globalización” concierne en parte a la diseminación a escala mundial de nuevos patrones de producción y de los modos de organizarla. Materialmente, la globalización consiste, pues, en una especialización creciente de la producción de bienes y servicios entre países y entre regiones o bloques –y también entre empresas–, y en un incremento paralelo de los intercambios de mercancías. En otras palabras, desde el ángulo de la economía real, la globalización suscita un aumento de la división internacional del trabajo, que a su vez sostiene el aumento del comercio internacional, y particularmente del comercio intraindustrial. Desde el ángulo financiero, la globalización entraña el incremento de los flujos de capital de riesgo –ya se trate de la inversión extranjera directa en activos nuevos, ya de la adquisición de activos físicos preexistentes– y, asimismo, la vertiginosa expansión de las transacciones financieras en sentido estricto.

En su sentido corriente, la expresión “revolución tecnológica” alude a la considerable rapidez del progreso técnico. Existen diversas áreas donde éste resulta muy intenso, como las biotecnologías, la química fina y los nuevos materiales. Pero se entiende que la clave de su rápido avance reciente radica en las llamadas “tecnologías de la información”: la microelectrónica, la informática y las telecomunicaciones. El papel central de estas tecnologías se asocia, en primer término, a la generación de nuevos bienes y servicios y a la transformación de las calidades de muchos otros fenómenos a su vez relacionados con la frecuencia con que se vienen modificando los patrones de consumo. Por otra parte, las tecnologías de la información poseen una aptitud especial para difundirse a distintos tipos de actividades, ramas y sectores, transformando los métodos de producción propiamente dichos (por ejemplo, la secuencia de procedimientos a través de los cuales se llega a la obtención de bienes y servicios) y modificando también distintos aspectos de la

organización del quehacer económico de las empresas, inclusive los que atañen a las formas generales de gestión de las mismas.

La globalización y la revolución tecnológica en curso han de verse como las dos caras de un proceso único, sin duda favorecido por las tecnologías de la información y por su particular aptitud para difundirse. Sin embargo, ha de tenerse presente que dicho proceso no deriva sólo ni principalmente de dicha aptitud, sino que depende –y depende de forma crucial– del accionar concreto de ciertos actores económicos, tanto públicos como privados. En este sentido, cabe destacar el papel protagónico que vienen jugando las empresas transnacionales. De ellas, y de los grandes conglomerados en que participan, provienen en buena medida los cambios en la estructura de la producción y del comercio que signan la globalización. Pero también debe considerarse la incidencia de los cambios en las pautas regulatorias de las relaciones económicas internacionales, impulsadas por agentes públicos. En particular, la liberalización del comercio y de los movimientos financieros resultan claves para los aumentos de los intercambios de mercancías y de los flujos de la inversión extranjera, que a su vez se vinculan a una fuerte concentración económica, verificada a escala mundial.

De acuerdo con puntos de vista frecuentes y muy difundidos, debe esperarse que de la globalización provengan consecuencias claramente positivas. En última instancia, en esta visión subyace una perspectiva optimista sobre la economía de mercado y sobre su libre funcionamiento. Según se piensa, la globalización expresa un aumento gradual pero persistente de la división del trabajo entre las distintas economías, lo que a su vez conlleva una mejora de los resultados de las mismas, que a la larga ha de ponerse de manifiesto en el mayor dinamismo del comercio y de la producción mundiales. Se entiende, además, que esta dinámica constituye la vía expedita por la cual la revolución tecnológica en curso ha de irse difundiendo hacia la economía mundial en su conjunto.

Existe otra forma de ver la globalización, a la que adhieren estas notas, que postula que ella no conduce a resultados necesariamente benéficos. En buena medida, tal perspectiva depende de consideraciones atinentes al modo cómo el proceso articulado de globalización y de avance técnico se va difundiendo, desde las grandes economías industriales a las de menor desarrollo relativo. La argumentación parte de admitir la existencia de una “brecha tecnológica” (objeto del ítem 1) entre ambos tipos de economía –entre centros y periferia– que tiende espontáneamente a reiterarse. En otros términos, se postula que el libre juego de las fuerzas del

mercado trae consigo una diferenciación de los ritmos del progreso técnico entre los dos polos del sistema centro-periferia, desfavorable para la segunda.

Esta brecha tecnológica posee una serie de implicaciones relevantes. La primera consiste en que la misma da lugar a ciertas “asimetrías estructurales” entre ambos tipos de economía (ítem 2), sea induciendo reiterados rezagos en la capacidad de innovar de la periferia, sea generando desigualdades en los grados de conexión entre las actividades productivas y entre las empresas que la componen. A su vez, tales asimetrías originan tasas diferenciadas de acumulación y crecimiento, y asimismo, una divergencia de los niveles de producto per cápita, favorable a los centros.

La segunda implicación de la brecha tecnológica concierne al “escollo externo” (ítem 3). En efecto, ella genera dificultades para expandir la productividad y la competitividad de múltiples actividades productivas, lo que a su vez compromete la expansión de las exportaciones y suscita fuertes demandas de importaciones. A la consiguiente tendencia al desequilibrio comercial se suman las llamadas “asimetrías financieras”: los modos inadecuados de inscripción de las economías periféricas en el ámbito de las relaciones financieras internacionales, que son fuente adicional y decisiva de sus problemas de balanza de pagos, y a la vez de los que conciernen a su conducción macroeconómica.

En las recientes publicaciones especializadas abundan las preocupaciones sobre los efectos de la revolución tecnológica en el empleo, donde se reconoce la emergencia de problemas de naturaleza estructural. Así, los cambios en la composición de la producción implican cambios en la composición de la demanda de mano de obra –entre la industria y los servicios, por ejemplo– ante los cuales la oferta no se ajusta con prontitud, suscitándose excesos temporarios. Y así también, los ingentes aumentos de la productividad del trabajo generan incertidumbre en cuanto a la relación entre crecimiento del producto y crecimiento del empleo, en el largo plazo.

Menos frecuente resulta el reconocimiento de las especificidades de las economías periféricas (ítem 4) –también relacionadas con la disparidad de ritmos de progreso técnico–, donde subsisten grandes contingentes de mano de obra subempleada, es decir, ocupada a muy bajos niveles de productividad. En dichas economías, los problemas de la ocupación presentan, pues, dos aspectos principales: el mantenimiento del pleno empleo en actividades de productividad normal y la absorción del subempleo en nuevas y similares condiciones de productividad.

Estos objetivos atinentes a la ocupación constituyen una clave básica para perfilar los contenidos de las estrategias de desarrollo (ítem 5), en tanto de su consecución dependen las condiciones de viabilidad y eficiencia de dichas estrategias. Ambas dependen, asimismo, de la definición de políticas tecnológicas, productivas e institucionales que contemplen también la superación del escollo externo. Por otro lado, estas políticas de largo plazo, atinentes a los ámbitos ocupacional y externo, se configuran como un marco apropiado para enfocar la conducción macroeconómica, de modo de percibir las conexiones entre políticas de largo y de corto plazo, y su adecuación a los objetivos del desarrollo. Las graves dificultades que han de enfrentarse para alcanzarlos reabren el tema de la cooperación internacional, y de la necesidad de redefinir sus contenidos.

Cualquier visión sobre el acontecer económico que exacerbe las virtudes del mercado tiene como contracara natural la recomendación de limitar al máximo la intervención del Estado en su funcionamiento. Tal tipo de visión no carece de variantes y relativizaciones, en general asociadas a la existencia de imperfecciones en los mecanismos de mercado. Pero en consideraciones posteriores (ítem 6) se intentará ir más lejos, al reconocer al Estado cierto papel clave en la corrección de incompletitudes y en la superación de rigideces propias de las estructuras productivas y ocupacionales de la periferia.

Las consideraciones precedentes dicen respecto a las grandes cuestiones abordadas en los ítems que siguen. A modo de síntesis, cabe hacer especial referencia a cinco aspectos de estas cuestiones, que se configuran como particularmente relevantes en una agenda del desarrollo, cuando se la enfoca desde el ángulo de las estrategias necesarias para conducirlo. Ellos son: i) los fundamentos económicos de las estrategias de transformación estructural, y la explicitación de las políticas tecnológicas, productivas e institucionales que forman parte de las mismas; ii) la centralidad de los problemas de la ocupación de la fuerza de trabajo y sus nexos con los de la distribución del ingreso; iii) la reinserción externa de las economías periféricas y las políticas de cooperación internacional adecuadas para apoyarla o impulsarla; iv) las asimetrías financieras prevalecientes entre centros y periferia y su consideración en el diseño de políticas macroeconómicas compatibles con el desarrollo de esta última; v) la definición de los requisitos políticos y geopolíticos de los acuerdos internos y de los que demanda la reinserción internacional, implicados en el desarrollo periférico.

## 1. La brecha tecnológica

Las teorías del crecimiento de base neoclásica y keynesiana, dominantes hasta mediados de los años ochenta, que aún hoy conservan una influencia considerable, postulan que el progreso técnico constituye un factor esencial del mismo, pero por lo general lo tratan como variable exógena al sistema económico. Acordemente, sostienen que el progreso técnico es también exógeno a las empresas constitutivas de ese sistema. El rápido avance tecnológico verificado en los últimos tres o cuatro lustros está en el origen de un cambio de óptica significativo: nuevos enfoques han pasado a percibir el progreso técnico como endógeno a las empresas, y también a los sistemas económicos en que ellas se inscriben.<sup>1</sup>

El progreso técnico se dice endógeno a las mismas en tanto resulta de un proceso que les es interno, el proceso de innovación. Es en innovaciones gestadas al interior de las empresas que el progreso técnico se hace efectivo, sea en nuevos bienes, sea en cambios en los modos de producirlos, sea en transformaciones organizacionales y/o de gestión. Los enfoques recientes entienden, además, que el progreso técnico se expresa en una sucesión de mutaciones menores, o innovaciones incrementales, y a veces en mutaciones de mayor significación, o innovaciones radicales.<sup>2</sup> Por otra parte, se reconoce que el surgimiento de una revolución tecnológica –o si se quiere, de un nuevo paradigma tecno-económico–<sup>3</sup> da lugar a una eclosión de innovaciones radicales, las que se ponen de manifiesto en distintos sectores productivos relevantes.

El progreso técnico depende crucialmente de la acumulación de conocimientos que se van gestando o absorbiendo en las empresas a base de reiterados esfuerzos de aprendizaje. Dicho de otro modo, los conocimientos y su acumulación constituyen la clave de la capacidad de innovar, pero tanto aquéllos como ésta dependen, a su vez, de esfuerzos de aprendizaje que se van realizando en el seno de las propias empresas. Por otro lado, se entiende que los conocimientos son en parte explícitos y en parte tácitos, y asimismo de difícil transmisión, de tal modo que los esfuerzos de aprendizaje requeridos para lograrlos no han de verse como meros subproductos de las actividades productivas, sino como resultados de actividades conscientes de las empresas, en particular las de investigación y desarrollo.

Si bien se admite que el progreso técnico es endógeno a las empresas y que éstas son su agente protagónico, se reconoce que el mismo también depende del entorno en que ellas se inscriben. Cabe inicialmente señalar que los procesos de innovación y aprendizaje

también dependen de los nexos que se establecen entre distintas empresas, tanto a nivel productivo como en los ámbitos organizacionales y de gestión, incluidos en estos ámbitos las asociaciones que virtualmente conformen.

Como elemento clave del entorno se destaca la denominada "infraestructura tecnológica". En sentido estricto, se la define como el conjunto de entidades que realizan investigación y desarrollo y que no se inscriben en las firmas propiamente dichas. En sentido lato, comprende también diversos institutos de investigación, públicos o privados, universitarios o independientes, cuyos quehaceres apunten a lograr avances en las ciencias básicas o aplicadas, y además, las propias experiencias y habilidades adquiridas por individuos y organizaciones. El énfasis en la importancia del entorno que forman los elementos reseñados implica un modo tal de ver el progreso técnico que su generación y adaptación se entienden como insertas en un *sistema nacional de innovación* (SNI), propio de cada economía, definible como el "conjunto de agentes, instituciones y normas de comportamiento de una sociedad que determinan el ritmo de importación, generación, adaptación y difusión de conocimientos tecnológicos en todos los sectores productores de bienes y servicios"(CEPAL, 1996, p. 73).<sup>4</sup>

Las brevísimas consideraciones precedentes, relativas al progreso técnico, facilitan el abordaje del tema clave de la brecha tecnológica, desde distintos ángulos. De acuerdo con el primero, se reconoce que las empresas ubicadas en la periferia poseen una magnitud que las hace menos aptas para asumir los costos y los riesgos involucrados en la investigación y desarrollo. Asimismo, muchas veces ellas vienen produciendo en condiciones que las sitúan alejadas de la frontera tecnológica (de las mejores prácticas). Esto equivale a decir que tales empresas comienzan, en mayor o menor grado, con desventajas en lo que atañe a la acumulación previa de conocimientos, y por ende, a la capacidad de innovar. Ello es así en las áreas que definen el nuevo paradigma tecno-económico, y particularmente en las tecnologías de la información. Pero no se trata de que los conocimientos acumulados sean menores sólo en actividades de punta, propias del nuevo paradigma. Pueden también serlo en actividades desarrolladas en el marco del paradigma anterior, hacia donde las nuevas técnicas también se difunden, pero reproduciendo condiciones de rezago para las economías periféricas.

El segundo ángulo es el de las relaciones entre empresas. Como se reiterará posteriormente, el progreso técnico se ve favorecido por las complementariedades existentes entre actividades productivas y entre las empresas que las llevan a cabo, a raíz de las economías

externas tecnológicas que tales complementariedades suscitan. El nuevo paradigma, en la medida que crea nuevos productos y nuevos procesos, genera o define nuevas complementariedades, las cuales benefician particularmente a los grandes centros, pues es en ellos donde dicho paradigma emerge y se pone en marcha. Pero además, la difusión de las nuevas tecnologías a un espectro amplio de actividades se ve dificultada, en las economías periféricas, debido al menor desarrollo de las complementariedades preexistentes en las mismas. En síntesis, desde ambas perspectivas, se presentan desventajas para la periferia, en términos de su capacidad relativa para el desarrollo de complementariedades entre empresas y sectores.

El tercer ángulo es el del SNI. Aquí las desventajas son directamente visibles, tanto en lo que se relaciona con la infraestructura tecnológica y la capacidad de formación de recursos humanos de alto nivel, cuanto a las magnitudes absolutas y relativas de los gastos en ciencia y tecnología. Como ya se indicó, también se verifican desventajas en lo que respecta a la capacidad innovadora de la propia base empresarial, elemento constitutivo de dicho sistema sin duda relevante; y asimismo, en lo que atañe a las instituciones y normas que lo enmarcan.

El conjunto de desventajas a que se acaba de aludir explica la brecha tecnológica entre centros periferia. Admitirla como tendencia general no implica negar la existencia de "ventanas de oportunidad" relacionadas con el surgimiento de un nuevo paradigma, en ciertos ámbitos donde la tecnología no está apropiada y el acceso a la misma es en principio más libre (Pérez, 1986). Tampoco implica ignorar que se presentan en América Latina condiciones para el logro de avances tecnológicos potencialmente significativos, relacionados con la adopción de tecnologías disponibles en actividades productivas preexistentes, con la presencia de capacidades industriales y tecnológicas adquiridas en etapas de crecimiento previo, con la calificación de mano de obra que se fue logrando durante las mismas y con la abundancia de recursos naturales, ahora potencialmente explotables mediante algunas tecnologías de vanguardia (CEPAL, 1996, p. 67). Es de observar, sin embargo, que la realización de estas potencialidades depende de forma crucial de la puesta en marcha de conjuntos de políticas persistentes y adecuadas, en las cuales se tengan en cuenta los condicionamientos fuertemente negativos del actual proceso de globalización. A este tema se vuelve más adelante.

## 2. Las asimetrías estructurales

El ítem 5 hará referencia a los conjuntos de políticas a que se acaba de aludir, o más precisamente, a las estrategias de desarrollo y a las políticas de largo plazo que las conforman, de las cuales pueden esperarse grados diversos de resultados positivos, según los casos. El objetivo de este ítem es otro. Como primer momento del análisis, el mismo procura examinar ciertas tendencias en la evolución de las economías periféricas, bajo la hipótesis de que éstas carecen de las políticas antedichas, y de que esa evolución procede en condiciones de apertura franca o irrestricta hacia el resto del mundo. Ya se indicó que estas cuestiones de política se abordan posteriormente. A continuación, se procura mostrar que la revolución tecnológica en curso, y la disparidad de los ritmos de progreso técnico entre centros y periferia que la viene acompañando, posee vínculos con ciertas asimetrías o desigualdades que se repiten entre ambos tipos de economía: entre sus estructuras productivas y ocupacionales; y asimismo, entre los niveles de productividad y de ingreso per cápita que van alcanzando.<sup>5</sup>

Prebisch señala que el desarrollo ha de verse como “un proceso de intensos cambios estructurales..., como una secuencia de fenómenos dinámicos... (que constituyen)... vivas manifestaciones de un complejo que crece y se diversifica incesantemente” (Prebisch, 1953, p. 46). Pero además, se pregunta cómo percibir estos fenómenos dinámicos y estos cambios estructurales en un sistema económico mundial compuesto por dos polos –el centro y la periferia– claramente diferenciados, en términos de complejidad productiva y de niveles medios de ingreso. La respuesta es conocida: consiste en la admisión de que, aunque no sin cambios, el desarrollo espontáneo del sistema centro-periferia reproducirá las desigualdades antedichas. A continuación se retoman estas ideas básicas, procurando extenderlas al análisis de la “condición periférica” en las dos últimas décadas, período signado por la presencia de una revolución tecnológica y por un fuerte y concomitante proceso de globalización.

Varios son los caminos para abordar y actualizar la noción de desarrollo desigual debida a Prebisch. Pero el más conducente para captar “la esencia de la dinámica estructural... (propia del mismo)... se centra en dos conceptos fundamentales” (Ocampo, 2001b, p. 33) por un lado, los de innovación y aprendizaje; por otro, los de complementariedad y externalidades tecnológicas. A ellos se refieren los dos puntos que siguen.

### *a. Innovación y aprendizaje*

Admitir la existencia de ritmos diversos de progreso técnico, abordada en el ítem precedente, conlleva esta doble implicación: los procesos interligados de innovación y de aprendizaje, a través de los cuales el progreso técnico se concreta, resultarán más acotados en la periferia que en los centros; en conexión con ello, las tasas de inversión real y de acumulación en que dichos procesos se plasman resultarán también diferenciadas, menores en la primera que en los segundos. A su vez, tales diferenciaciones suponen un menor crecimiento del producto global, de la productividad media del trabajo y del producto per cápita periféricos.

Importa considerar las razones por las cuales se produce ese comportamiento dispar de innovación, inversión y acumulación, aspectos clave del carácter desigual del desarrollo. Para esos fines, conviene comenzar presentando un breve referente, en el que se contraponen ciertas dinámicas estilizadas de crecimiento y de progreso técnico. De acuerdo con desarrollos analíticos debidos a Solow, en ausencia de progreso técnico, tenderá a producirse una tasa de aumento del producto equivalente a la de crecimiento poblacional (y/o de la población activa), la cual implica, pues, la constancia del producto per cápita (y/o por persona ocupada).<sup>6</sup> En contraste con este modelo básico, puede entenderse que en el marco de un paradigma maduro, pero aún nutrido por innovaciones incrementales, las tasas de inversión real y de acumulación en que esas innovaciones se vayan plasmando se reflejarán en cierto crecimiento del producto que resultará, en mayor o menor medida, superior al correspondiente a dicho modelo. Diverso es el caso de la eclosión y desenvolvimiento de una revolución tecnológica o nuevo paradigma tecno-económico, en tanto genera una constelación de innovaciones que, al ampliarse y difundirse, induce tasas de crecimiento significativamente mayores que las correspondientes a un paradigma maduro, y que por ende, se distancian aún más de la tasa de crecimiento poblacional.

A la luz de este referente, se perciben mejor las razones por las cuales tienden a producirse disparidades de innovación y aprendizaje, así como de inversión y acumulación. Ellas se relacionan con la forma también dispar de emergencia y desenvolvimiento del nuevo paradigma tecno-económico. Es en los centros donde el mismo surge y comienza a implantarse, y donde su difusión procede aceleradamente, originando un conjunto considerable de innovaciones radicales. En cambio, las innovaciones de la periferia, si bien se basan, en buena medida, en tecnologías desarrolladas en

el marco del nuevo paradigma, se producen por lo general en actividades propias del paradigma previo, y son primordialmente de cuño incremental.<sup>7</sup>

Según se acaba de señalar, las técnicas que el nuevo paradigma va generando se traducen también en innovaciones introducidas en actividades y ramas del paradigma anterior. Sin embargo, en condiciones de amplia apertura externa, las oportunidades de innovación ofrecidas por varias de esas técnicas pueden verse acotadas en la periferia, a raíz de que se logra aprovecharlas con antelación y/o más fácilmente en los grandes centros.

En líneas generales, en el marco del nuevo paradigma, las decisiones de invertir y de impulsar la producción en distintas actividades no dependen sólo ni principalmente de los costos relativos de los factores –y en particular, de la abundancia de mano de obra y de los menores salarios prevalecientes en la periferia– sino que son inducidas por las expectativas de ganancia derivadas del progreso técnico, así como de ulteriores desarrollos tecnológicos alcanzables con el nuevo paradigma. Sin embargo, ha de tenerse presente que en ciertos casos, y para ciertos tipos de tecnologías nuevas, la presencia de mano de obra con niveles adecuados de calificación, disponible a salarios más reducidos, aliada a la reducción de los costos de acceso a los mercados de economías de alto desarrollo, induce a empresas transnacionales a instalar actividades en economías periféricas, o a desplazarlas hacia las mismas.<sup>8</sup>

En párrafos anteriores se indicó que en la periferia tienden a desarrollarse actividades enmarcadas principalmente en el paradigma previo, en que el progreso técnico resulta relativamente lento, en cotejo con el que se produce en los centros. Además, la difusión del mismo resulta también comparativamente reducida, a raíz de la presencia incipiente del nuevo paradigma en las economías de tipo periférico. También ha de considerarse que en actividades y ramas desarrolladas en el marco del paradigma previo pueden producirse diferencias favorables a los centros, en cuanto a oportunidades de innovación. Cabe ahora señalar que esos rezagos y diferencias dependen de ciertos aspectos sectoriales del desarrollo tecnológico y productivo. A ellos se refieren las consideraciones que siguen.

#### *b. Complementariedad y externalidades*

En su definición habitual, la estructura productiva de una economía se considera compuesta por actividades, ramas, subsectores y sectores en los cuales se elaboran los bienes y servicios

propios de la misma. Se entiende, además, que de la ampliación de dicha estructura, y también de su diversificación, dependen la continuidad y/o la dinámica de esa producción, globalmente considerada. Cabe señalar, además que, entre diversos conjuntos de actividades, sean ellas constitutivas de una misma rama o sector, sea que se inscriban en sectores diferenciados, se establecen nexos concernientes a la producción que realizan. Pero también ha de indicarse que dicha producción es efectuada por empresas, a través de las cuales los nexos mencionados toman cuerpo, haciéndose efectivos.

El concepto de complementariedad no concierne propiamente a los nexos genéricos a que se acaba de aludir. Dicho concepto dice respecto a ciertas interacciones que se establecen entre actividades productivas inscritas, ya sea en un mismo sector, ya sea en sectores diferentes, así como entre las empresas que las llevan a cabo. Pero se considera, asimismo, que esas interacciones poseen la aptitud relevante de suscitar economías externas tecnológicas.<sup>9</sup> Los enfoques recientes sobre el progreso técnico han venido destacando la importancia de las complementariedades que se establecen entre actividades productivas y entre empresas para la gestación y continuidad del mismo. La razón radica en las economías externas tecnológicas recién mencionadas que las complementariedades suscitan, en buena medida dependientes de la acumulación mancomunada e interactiva de conocimientos, a su vez fuente de una renovada capacidad de innovar.

La cuestión que se abre en las dos décadas a las que, básicamente, se refieren estas notas, atañe a las consecuencias de la eclosión del nuevo paradigma, que se ha ido expandiendo durante ese período. Va de suyo que un cambio de paradigma trae consigo la emergencia de nuevas interacciones, tanto a nivel de las actividades productivas como entre las empresas que las realizan. En otras palabras, dicho cambio suscita una renovación de complementariedades que favorecen el progreso técnico. Por otra parte, la introducción de nuevas técnicas en actividades del paradigma anterior se configura como fuente virtual de alteración o renovación de complementariedades preexistentes.

Como ya se señaló, en los tiempos que corren, la periferia enfrenta continuas dificultades para adoptar innovaciones radicales propias del paradigma regido por las tecnologías de la información, resultando habilitada, en lo esencial, para el logro de innovaciones incrementales enmarcadas básicamente en el paradigma metal-mecánico. De estas consideraciones no deriva la imposibilidad de absorber los beneficios de complementariedades emergentes, en toda

y cualquier economía de la periferia. Pero sí se infiere que en la misma se irá dando un desenvolvimiento menor de las complementariedades productivas entre sectores, configurándose así una asimetría básica respecto a los centros, que tenderá a reproducirse a lo largo del tiempo. Un segundo aspecto de esa misma asimetría básica consiste en la debilidad relativa de la periferia, en lo que concierne a las complementariedades entre empresas. Adicionalmente, se verificará un menor desarrollo de las articulaciones entre éstas y las organizaciones no empresariales de investigación científica y tecnológica, cuyas articulaciones resultan de particular relevancia para vehicular y hacer efectivas las complementariedades mencionadas.

Estas carencias en las complementariedades y articulaciones guardan una estrecha relación con las imperfecciones y vacíos de la institucionalidad en que se inscriben. Por un lado, son relativamente escasas las entidades no empresariales destinadas al desarrollo científico y tecnológico, en circunstancias que, además, el accionar de las mismas resulta incipiente. Por otro, son también incipientes e incompletos los conjuntos de normas y regulaciones capaces de facilitar o inducir conexiones entre dichas entidades y el ámbito empresarial, así como entre las propias empresas, de modo de enriquecer la cooperación para el desenvolvimiento tecnológico. Desde otra óptica, puede decirse que la conformación y/o la actualización de los SNI periféricos se ven perjudicadas por la falta de un basamento institucional adecuado.<sup>10</sup>

Existen fuertes indicios de que las empresas radicadas en la periferia participan escasamente de los acuerdos que atañen de forma más directa al desarrollo de las tecnologías de punta. Ello no obsta que su participación sea frecuente en los diversos tipos de acuerdos entre empresas y grupos que se vienen produciendo, sea para la realización de ciertas fases de los procesos productivos en distintos países, sea para contar con respaldos económicos y tecnológicos que aseguren la continuidad de su presencia en mercados relevantes. Sin embargo, el papel de estas presencias empresariales, cuando verificadas en economías periféricas, parece configurarse como supeditado, en particular en lo que concierne a los esfuerzos de innovación. Un ejemplo conspicuo es dado por los patrones usuales de vinculación de las filiales o subsidiarias de las empresas transnacionales con sus matrices o con grupos de gran porte, en cuanto a las decisiones y/o actividades relacionadas con el progreso técnico.<sup>11</sup>

Con frecuencia se señala que el menor desarrollo de complementariedades y articulaciones implica que se aprovechan

en menor medida las economías de escala. Pero importa destacar, particularmente, que ese menor desarrollo opera en desmedro de las economías externas tecnológicas, que se logran a través de las interacciones entre sectores y empresas, y de las articulaciones entre estas últimas y las organizaciones no empresariales. Así pues, se concluye que no sólo la disparidad tecnológica en general, sino también los reflejos de la misma en ciertas asimetrías básicas que se producen a nivel sectorial –el reiterado rezago en materia de complementariedades, y también de articulaciones– están implicados en la divergencia tendencial entre los ritmos de acumulación y crecimiento, y entre los niveles medios de productividad y de ingresos de centros y periferia.

Obsérvese, finalmente, que dichas asimetrías, al afectar de modo desfavorable a las economías externas tecnológicas, comprometen los niveles de competitividad de distintos sectores de las economías periféricas, y también los que pudieran alcanzarse en sus estructuras productivas, globalmente consideradas. A este tema hace referencia el punto que sigue.

### 3. El escollo externo

Como se señaló con palabras de Prebisch, el desarrollo ha de concebirse como “una secuencia de fenómenos dinámicos”. Las consideraciones precedentes procuran mostrar que existe hoy una dinámica relacionada con la emergencia de un nuevo paradigma tecno-económico, cuya dinámica asume la configuración de una frontera tecnológica que se expande. Se indicó, asimismo, que las nuevas técnicas que dicho paradigma va generando suscitan cambios en sectores del paradigma anterior, en el sentido de que con ellas se crean nuevas oportunidades de innovación, y asimismo, se renuevan diversas oportunidades de crecimiento económico. O si se quiere –como también pudiera decirse–, se produce la expansión de una frontera tecnológica “secundaria” en sectores “maduros”, en los cuales reaparecen posibilidades de innovaciones incrementales, las que se configuran, a su vez, como capaces de favorecer la acumulación de capital y el crecimiento consecuente.

En condiciones de apertura externa y en ausencia de políticas tecnológico-productivas,<sup>12</sup> la dificultad de acercarse a esta segunda frontera, y la cuasi imposibilidad de lograrlo respecto a la primera, constituyen otra forma de designar a la denominada “brecha tecnológica”. Los fenómenos dinámicos relacionados con la misma pueden abordarse a nivel global o macroeconómico, como se hizo

anteriormente (en 2.i). Se vio entonces que ese abordaje permite percibir una tendencia general al surgimiento de desigualdades en materia de innovación, de acumulación y de crecimiento, tendencia ésta que parece confirmarse en la evolución a largo plazo del sistema centro-periferia, inclusive en períodos recientes.

El enfoque macroeconómico a que se acaba de aludir ha de verse como una primera aproximación al análisis de las desigualdades antedichas. Sin embargo, debe señalarse que esas desigualdades se producen en el marco y a través de ciertas condiciones y comportamientos sectoriales. Según indica Prebisch, el desarrollo conlleva “intensos cambios estructurales”, a los que también se hizo referencia con anterioridad (en 2.ii). En las relaciones centro-periferia, ellos se expresan actualmente en las asimetrías entre actividades productivas y entre las empresas que las llevan a cabo, entonces mencionadas, las cuales explican aquellas mismas desigualdades, esta vez con fundamentos sectoriales.

Sin embargo, el carácter claramente sectorial de tales asimetrías no impide, sino que supone, reconocer que ellas operan inscritas en ciertos patrones de división internacional del trabajo, o con más propiedad, en ciertas pautas de inserción internacional de la periferia. En definitiva, es en conexión con estas pautas, y bajo su influencia, que las desigualdades en materia de innovación, acumulación y crecimiento tienden a efectivizarse.

### *a. Las relaciones comerciales*

Como se indicó con anterioridad, las complementariedades entre sectores y empresas son, en las economías periféricas, escasas o incipientes, en cotejo con las que se van alcanzando en los grandes centros; y en conexión con ello, la aptitud de dichas economías para generar sinergias y externalidades tecnológicas resulta comparativamente reducida. Se entiende, pues, que la reiteración de esa desventaja opera en desmedro del grado relativo de “competitividad sistémica” que la periferia logra alcanzar en distintos sectores,<sup>13</sup> así como del que adquiere a nivel global.

Esa desventaja en materia de competitividad incide, en particular, en las actividades, ramas y sectores sobre los cuales se vienen redefiniendo los patrones de especialización productiva a nivel mundial, suscitados por la revolución tecnológica en curso y por el proceso de globalización a través del cual la misma se difunde. Por lo demás, dichas actividades no abarcan sólo los bienes y procesos productivos que se inscriben cabalmente en el nuevo paradigma, sino también a otros sectores desarrollados en el paradigma previo,

en los cuales los aumentos de productividad, y con ello los requisitos de competitividad, se ven incrementados, al influjo de la adaptación e incorporación de técnicas dependientes del primero.

De la dificultad para acceder a niveles adecuados de competitividad deriva la siguiente conclusión, válida para la periferia considerada en abstracto o para un amplio conjunto de economías que la conforman: se configurará en ella una tendencia reiterada al desequilibrio del balance comercial. En efecto, por un lado, a raíz de las deficiencias de su competitividad, no le resultará factible expandir con fuerza las exportaciones. Por otro lado, debido a esas mismas deficiencias, los requerimientos de distintos tipos de bienes que no logra producir internamente suscitarán acumulaciones aluviales de demandas de importaciones.

De larga data, la tendencia al desequilibrio comercial ha sido explicada en términos de la elasticidad-ingreso de la demanda de los bienes (identificables como derivados básicamente de tecnologías simples) que la periferia es capaz de exportar, y de la elasticidad elevada de los bienes (identificables, *grosso modo*, como tecnológicamente más complejos) que en la misma se requiere importar. Las implicaciones de esa disparidad se perciben claramente a través de la llamada "Ley de Thirlwall", resumida en la expresión  $y = e.w/p$ , donde:  $e$ , es la elasticidad-ingreso de las exportaciones;  $p$ , la de las importaciones;  $y$ , la tasa de crecimiento de la periferia;  $w$ , la tasa de crecimiento correspondiente a los centros. Dicha expresión resume las condiciones requeridas para que el equilibrio comercial se mantenga. Dada la disparidad recién mencionada ( $e < p$ ), para que este equilibrio se cumpla, es menester que el crecimiento de la periferia resulte inferior al del centro ( $y < w$ ), y tanto más cuanto mayor sea dicha disparidad.<sup>14</sup>

Puesto en otros términos, la tendencia al desequilibrio comercial que la disparidad de elasticidades suscita impone una limitación a la tasa de crecimiento de la periferia. Cuando esta tasa supera persistentemente ese límite, dicha tendencia se hace efectiva, y compromete la continuidad de tal expansión excesiva. Se efectiviza, asimismo, aquella tendencia a la desigualdad del crecimiento periférico respecto al del centro, mencionada en el ítem previo.<sup>15</sup>

### *b. Las asimetrías financieras*

Más allá de la restricción estructural y de largo plazo impuesta a través de la tendencia antedicha, se entiende que las economías periféricas pasan por períodos de bonanza en que esa tendencia se atenúa y el crecimiento se intensifica –a raíz, por ejemplo, del

dinamismo de las economías centrales y/o de la mejora de los términos del intercambio<sup>16</sup> y por otros períodos de signo contrario, en que la emergencia del desequilibrio comercial pasa a operar como traba al crecimiento periférico.

El nuevo paradigma ha traído consigo mutaciones muy significativas en la operatoria de estos movimientos. En general, se reconoce que los choques externos relacionados con el comercio siguen siendo importantes, pero a la vez se señala la especial relevancia adquirida por los choques financieros, que han pasado a jugar un rol protagónico en el funcionamiento y evolución de las economías de menor desarrollo.<sup>17</sup>

En este sentido, cabe señalar que la revolución tecnológica en curso trae consigo ciertos cambios de gran significado en las relaciones financieras, al tiempo que se constituye como factor de impulsión de los mismos. Un aspecto clave de esos cambios consiste en el ingente crecimiento del número y valor de los activos en que dichas relaciones se plasman, y de la creciente desproporción que van adquiriendo respecto del conjunto de los activos reales. Esta desproporción, y la “financierización de la riqueza” que envuelve, trae consigo la necesidad de realizar ganancias en los propios mercados financieros, lo que a su vez conlleva incrementos considerables de las transacciones realizadas en dichos mercados, y acentúa el carácter especulativo de dichas transacciones.

La mundialización de los mercados financieros, así como la acentuación de las tendencias especulativas que la acompaña, inciden en el sentido de aumentar fuertemente la vulnerabilidad externa de los países en desarrollo. Más allá de la inestabilidad intrínseca de tales mercados, subyacente en la desproporción antes mencionada, la grave vulnerabilidad de las economías periféricas se asocia a la menor profundidad de su desarrollo financiero, o con más precisión, a las asimetrías existentes entre sus estructuras financieras y las que prevalecen en los grandes centros. Ocampo (2001b, p. 28) destaca cuatro asimetrías básicas: i. el tamaño reducido de los mercados financieros periféricos, en cotejo con las presiones especulativas originadas fuera de fronteras que deben enfrentar; ii. las estructuras de plazos desventajosas que les proporcionan dichos mercados; iii. los alcances limitados que presentan en ellos los mercados secundarios; y finalmente, iv. el carácter también foráneo de la moneda en que se ve denominada su deuda externa.

Apreciando en conjunto las tres primeras asimetrías, se percibe que los mercados financieros de los países en desarrollo son sensiblemente más incompletos que los mercados internacionales,

de tal modo que, en dichos países, una parte de la intermediación financiera ha de llevarse a cabo, necesariamente, en estos mercados. La incompletitud mencionada, en alianza con el hecho de que las monedas internacionales son las de los centros, guarda relación con el carácter pro-cíclico de los flujos de capital, en los países en desarrollo. Durante los períodos de bonanza, los recursos en que esos flujos se sustentan son de fácil disponibilidad y concurren hacia ellos sin mayores obstáculos. Sin embargo, cuando sobrevienen indicios de depresión, los agentes que acceden al crédito externo (los gobiernos y las grandes empresas) se ven enfrentados con más frecuencia a descalces de monedas; y los que no poseen esa capacidad (las empresas pequeñas), padecen descalces de plazos. Ambos son síntomas de situaciones financieras desfavorables, o de aumento de los riesgos que ellas envuelven; cuyos síntomas contribuyen a un cambio de expectativas que merma y encarece la disponibilidad de recursos, o aun, induce su salida.

Estas tendencias se vinculan, asimismo, con el carácter residual de los flujos concernientes a los países antedichos. Diverso es el caso de los centros, en los cuales –según muestra la bibliografía especializada– los flujos de capital presentan un comportamiento anticíclico: su disponibilidad y utilización se acrecientan cuando la bonanza los requiere, y se ajustan cuando la coyuntura cambia de signo. Es así que las economías centrales cuentan con posibilidades de adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas, mediante la inclusión de medidas estabilizadoras de los mercados financieros.

Contrariamente, las economías en desarrollo no cuentan con los mismos márgenes para llevar a cabo una conducción macroeconómica que induzca resultados similares. Esto porque los comportamientos de los actores en mercados financieros residuales coadyuvan a la agudización del ciclo; mientras, las propias autoridades se enfrentan a la necesidad de responder con medidas compensatorias que producen, también, efectos pro-cíclicos. Otro tanto sucede con arreglos multilaterales vehiculados por el FMI, pues si bien proporcionan alivios temporarios, “están dirigidos a garantizar la adopción de paquetes de austeridad, durante las crisis”; o si se quiere, a impulsar “una macroeconomía de depresión” (Ocampo, 2001b, p. 29).

#### 4. Los problemas ocupacionales

Las consideraciones que siguen dicen respecto a los problemas ocupacionales propios de la periferia, problemas cuya característica o especificidad más relevante consiste en la presencia de volúmenes

de subempleo considerables y en la persistencia de los mismos, a lo largo del tiempo.

El concepto de subempleo se apoya en el de heterogeneidad estructural. Ésta puede definirse atendiendo a la estructura productiva, o bien a la estructura de la ocupación. Desde el primer ángulo, una estructura productiva se dice heterogénea cuando coexisten en ella actividades, ramas o sectores donde la productividad del trabajo es elevada o "normal", con otras en las cuales esa productividad resulta muy reducida. A ese tipo de estructura productiva corresponde cierta estructura ocupacional. Una es espejo de la otra. En una economía periférica existe mano de obra ocupada en condiciones de productividad alta o "normal",<sup>18</sup> que constituye el empleo. Pero se verifica también la presencia de mano de obra ocupada a niveles de productividad muy bajos, que conforma el subempleo.<sup>19</sup>

En general se reconoce que la revolución tecnológica en curso viene generando problemas en el ámbito ocupacional, a raíz del carácter ahorrador de mano de obra de las técnicas en que ella se plasma, o si se quiere, a raíz de la acentuación de dicho carácter, respecto a técnicas preexistentes.<sup>20</sup> Asimismo, se admite que esos problemas resultan especialmente agudos en las economías periféricas, y en particular en las de América Latina. Tal diferencia se asocia con frecuencia al hecho que, en varias de ellas, se impulsó una apertura externa considerable, comprometiendo o jaqueando la sobrevivencia de actividades preexistentes, cuyos niveles de productividad y competitividad resultaban comparativamente reducidos. Pero más que a hechos eventuales del tipo indicado, importa señalar que las condiciones desfavorables que prevalecen en la periferia tienden espontáneamente a reiterarse. En parte esto se asocia a la relativa lentitud del crecimiento de la misma (ya mencionada en el ítem 2) que deriva de la brecha tecnológica, con obvias consecuencias limitantes sobre la expansión del empleo. Pero esas consecuencias negativas también se hacen presentes aun en casos en que se retoman y/o mantienen ritmos de aumento del producto relativamente altos. La razón radica en que esos aumentos se basan en la introducción de nuevas técnicas (incluida la de nuevos procedimientos organizacionales) en actividades, ramas o sectores inscritos principalmente en el marco del paradigma anterior, cuyas técnicas redefinen, reduciéndolos, los requerimientos de mano de obra. En otros términos, tales tecnologías suscitan una merma de la elasticidad producto/empleo, dados los patrones sectoriales del crecimiento periférico, y los cambios verificados en los mismos.<sup>21</sup>

Las consideraciones precedentes atañen a los problemas

ocupacionales generados en actividades de productividad elevada, aunque, en muchas de ellas, más baja que la de las actividades similares de los centros. Estos problemas consisten en la dificultad de generar empleos, que se expresan en el desempleo abierto. Sin embargo, como también se indicó con anterioridad, importa en estas notas poner énfasis en otros problemas ocupacionales específicos de la periferia, ligados al subempleo y a su persistencia.

Respecto al subempleo, conviene comenzar mencionando algunos de sus aspectos fundamentales. El primero concierne a otra característica propia de la heterogeneidad estructural. En cualquier economía, aun en las más desarrolladas, existe cierto grado de heterogeneidad. Lo que caracteriza a la periferia es el elevado porcentaje del subempleo en la ocupación, tanto en el total de la economía como en algunos de los sectores o ramas que la componen. Así, como se verá más adelante, en Brasil, en 1960, la mitad de la mano de obra estaba ocupada en condiciones de baja productividad, es decir, constituía el subempleo estructural. Cabe señalar, además, que 75% del mismo se encontraba albergado en la agricultura.

El segundo aspecto atañe al volumen absoluto y relativo del subempleo en un período base arbitrario, *grosso modo* identificable como aquel en que, en determinadas economías periféricas, el proceso de industrialización tiene inicio o adquiere intensidad. En documentos de la CEPAL y del propio Prebisch predominan puntos de vista según los cuales el subempleo y su pertinacia dependen de la llamada "insuficiencia dinámica",<sup>22</sup> definida como un crecimiento relativamente lento, que a su vez responde a patrones de progreso técnico reiteradamente inductores de mermas en la demanda de fuerza de trabajo por unidad de producto y/o de capital. Sin duda, estos elementos no carecen de influencia en los problemas ocupacionales propios de la periferia. Sin embargo, el elemento verdaderamente esencial de dichos problemas consiste en el grado de heterogeneidad —en la dimensión relativa del subempleo— correspondiente al período base del proceso económico que se haya de considerar. En efecto, puede demostrarse que cuanto mayor sea dicha dimensión, más prolongado será —*ceteris paribus*— el período requerido para que el subempleo comience a disminuir en términos absolutos, y también para que llegue a magnitudes muy reducidas, que habiliten a percibirlo como problema superado.

El tercer aspecto a tener en cuenta se relaciona con la persistencia del subempleo, la cual no excluye cambios relevantes en su composición. Al contrario, la experiencia latinoamericana de posguerra revela que, en términos relativos, el subempleo se hace crecientemente urbano y decrecientemente rural. Este tipo de

evolución se produce en economías en que se van dando procesos prolongados y paralelos de industrialización y urbanización, aunque sin duda con configuraciones diferenciadas y grados también diversos de continuidad e intensidad.

En suma, las consideraciones anteriores insinúan que el subempleo no depende sólo ni principalmente de tendencias de mediano o corto plazo, como las que se asocian, por ejemplo, a sucesivas variaciones del nivel de actividad. Tanto el subempleo global como los cambios en su composición han de verse como fenómenos de larga duración, cuyo análisis requiere considerarlos durante períodos muy prolongados. De ahí la conveniencia de ilustrar la temática ocupacional a través de un caso tipo: el de la economía brasileña, que fue alcanzando niveles considerables de complejidad industrial y diversificación productiva, y para la cual se dispuso de informaciones sobre la ocupación, y en particular sobre el subempleo, a lo largo de casi cuarenta años.<sup>23</sup>

#### *a. Un caso tipo*

En cuanto a la evolución del subempleo, percíbense en ese caso tres períodos claramente diferenciables. El primero corresponde a dos décadas de crecimiento elevado y sostenido, las de los años sesenta y setenta. Durante esta última llega incluso a producirse una caída del volumen absoluto del subempleo, indicadora de una tendencia a la homogeneización de la estructura ocupacional. La misma tendencia se expresa en la merma de la proporción del subempleo en el total de la ocupación: de 50% en 1960 a 25% en 1980. Esta merma implica que, en 1980, la economía brasileña había alcanzado un nuevo umbral, en el sentido que *ceteris paribus* el plazo requerido para reabsorber por completo el subempleo se había acortado considerablemente, respecto al que fuera veinte años antes. Es de observar, además, que entre las dos fechas señaladas, la proporción del subempleo urbano en la ocupación urbana también se había reducido: de 25 a 16% del total respectivo.

El segundo período corresponde a la década de los ochenta, de escaso dinamismo. En este período, aunque muy suavizada, el subempleo agrícola continua su trayectoria anterior, y sigue reduciéndose. Pero esta merma se compensa largamente con el aumento del subempleo urbano, de tal forma que el volumen absoluto del subempleo, globalmente considerado, vuelve a incrementarse. Sin embargo, la proporción del subempleo global no varía de forma significativa, manteniéndose en torno a 25% del total de la ocupación. Es decir, hacia 1990 se reproduce el nuevo umbral alcanzado en

1980. Por ende, el plazo de una virtual reabsorción se repite, aunque con su inicio retardado en diez años, retardo que bien puede verse como expresión de la llamada “década perdida” en el ámbito ocupacional.

Conviene señalar que, en los años ochenta, el subempleo urbano aumenta de forma considerable. Y asimismo, que también se eleva significativamente su participación en la ocupación urbana: de 16 a 20%. Referirse a estos comportamientos permite percibir con más claridad el significado de los que se verifican en la década ulterior. Las dos alzas recién referidas parecen constituir resultados directos y negativos de la mala *performance* de la economía, es decir, de su lenta expansión, durante la década antedicha. Sin embargo, esas mismas alzas pueden enfocarse desde otra óptica: como expresión de estrategias de sobrevivencia exitosas, en tanto con ellas se van abriendo oportunidades de ocupación en los servicios, en el comercio, en el sector secundario e incluso en diversas actividades manufactureras. Se trata de ocupaciones cuyos niveles de productividad y remuneración resultan exiguos, pero que son, al mismo tiempo, alternativas al desempleo abierto.

El tercer período se inscribe en la década de los noventa. Tradicionalmente reducido, el desempleo abierto sufre en aquella década un incremento considerable. Información correspondiente a 1992 le atribuye una magnitud superior a 9% de la PEA. Pero importa destacar que esta magnitud no vuelve a reducirse con el dinamismo económico. En efecto, en los años 1993/1996 la economía brasileña retoma el crecimiento a tasas significativas, en tanto el desempleo sigue situándose en cifras inusualmente elevadas: 8,5% en 1995 y 9,5% en 1996.

Para la década bajo consideración, además de la información sobre el desempleo recién mencionada, los datos comparables entre sí de que se dispuso sólo dicen respecto a las áreas urbanas. Ellos indican que la proporción del subempleo urbano en la ocupación urbana alcanza en 1992 el nivel de 28%, y que la misma se reduce en los años posteriores para los cuales se contó con información: a 27% en 1995 y a 25% en 1996. Además, se constata que, entre estas dos últimas fechas, el volumen absoluto del subempleo urbano también disminuye.

### *b. Las hipótesis derivadas*

Aunque exigua, la información contenida en el punto precedente sugiere ciertas hipótesis que se configuran como razonables. La primera atañe al desempleo abierto. La experiencia de los grandes

centros industriales parece indicar que los efectos ocupacionales de la implantación del nuevo paradigma tecno-económico dificulta su reducción, aun en periodos de bonanza. Pero en lo que concierne a la periferia, además de los efectos limitantes de la brecha tecnológica sobre la intensidad de su crecimiento, y por ende, sobre el aumento del empleo, la introducción de nuevas técnicas en actividades del paradigma anterior tiende a redimensionar desfavorablemente los requerimientos de fuerza de trabajo, en dichas actividades. Así pues, como los datos parecen indicar, la brecha tecnológica propia de la condición periférica bien puede conducir a que –en ausencia de políticas– el desempleo abierto conserve en ella niveles considerables, significativamente más altos que en el pasado.

La segunda hipótesis dice respecto al subempleo preexistente, o con más propiedad, a las dificultades que se presentan para su reabsorción, en los días que corren. En periodos anteriores, en el marco del paradigma metal-mecánico o “fordista” y de las políticas externas con que se condujo su expansión, el rápido crecimiento fue acompañado por niveles irrisorios de desempleo abierto. Asimismo, se pusieron de manifiesto claras tendencias a la caída del subempleo estructural, es decir, a su reabsorción en actividades de productividad elevada.<sup>24</sup> Bajo los efectos del nuevo paradigma, esta posibilidad se ve reducida –y a lo que todo indica, fuertemente acotada– por la presencia y persistencia del desempleo abierto, que compite con el subempleo preexistente por las escasas oportunidades ocupacionales disponibles.

La tercera hipótesis se refiere a la incidencia del nuevo paradigma en las posibilidades de ampliación urbana del subempleo. La información correspondiente al paradigma anterior revela que, en el marco del mismo, un crecimiento lento daba lugar a la franca ampliación del subempleo urbano, tanto en términos relativos como absolutos. Como ya se indicó, tal ampliación bien puede considerarse resultante de estrategias de sobrevivencia exitosas, en que el acceso a medios materiales de vida se logra a través de ocupaciones de baja productividad, pero capaces de evitar el mal mayor del desempleo abierto y de impedir su aumento excesivo. En cambio, la experiencia reciente revela que la alta magnitud de desempleo abierto se ha visto acompañada por una merma relativa y absoluta del subempleo urbano. La información disponible induce pues a pensar que la implantación del nuevo paradigma no genera sólo dificultades en el ámbito del desempleo abierto. También parece crear escollos a la expansión del subempleo, inhibiendo el éxito de las estrategias de sobrevivencia subyacentes en el mismo.<sup>25</sup>

Como aun más importantes se configuran los límites que el

subempleo preexistente impone a su propia expansión. En efecto, el subempleo se alberga en actividades de baja productividad, que no por eso carecen de relaciones con otras actividades de productividad elevada. Así pues, el desarrollo de estas últimas condiciona el grado o medida en que se expanden las primeras, y por ende, las dimensiones correspondientes a cada tipo de subempleo estructural. Puesto en otros términos, las consideraciones que anteceden niegan que exista, en sentido estricto, una segmentación entre esos dos tipos de actividades. Por lo demás, la experiencia reciente resulta reveladora de que los despidos de mano de obra, así como las remuneraciones con que a veces se los compensa, han dado lugar a actividades realizadas por cuenta propia, de productividad baja o intermedia, las cuales resultan en parte redundantes, y carecen de posibilidades de subsistir.

En conjunto, las consideraciones precedentes procuran enfatizar las especificidades que los problemas ocupacionales presentan en la periferia. En ella, éstos no se circunscriben al desempleo abierto, o a la relativa precariedad del empleo en actividades que pueden catalogarse entre las “modernas”, es decir, de productividad relativamente elevada. Como ya se dijo, la especificidad mayor de dichos problemas consiste en la presencia masiva y en la persistencia del subempleo estructural. Hubo tiempos en que éste tendió a reducirse, de tal modo que pudo alcanzarse un nuevo umbral. O sea, una merma considerable de la proporción del subempleo sobre el total de la ocupación, indicativa de que el plazo de su virtual reabsorción en actividades de productividad elevada se había reducido sensiblemente.

En la década actual, a juzgar por el caso examinado, los problemas ocupacionales de la periferia hacen pensar en otro tipo de umbral, diverso de aquel que se había conformado hacia 1980 y repetido en 1990. Tipo de umbral en que parece expresarse una suerte de *impasse*: por un lado, la virtual retomada del crecimiento no conduciría por sí sola a una resolución gradual –aunque demorada– de tales problemas, ni a través del empleo en actividades de productividad elevada, ni a través del subempleo en otras de productividad reducida; por otro lado, esos mismos problemas se asocian a situaciones duraderas de tensión social, cuya perdurabilidad –y también su brusco agravamiento coyuntural– pueden transformarla en altamente crítica.<sup>26</sup>

Más allá de reconocerse la necesidad de profundizar, sobre bases empíricas, el análisis de las relaciones entre la evolución reciente del empleo y subempleo y los cambios concomitantes en la distribución del ingreso, parece ser que esta última se ha visto

desfavorablemente afectada por dicha evolución. En América Latina, las evidencias relativas a las dos últimas décadas revelan que la desigualdad de ingresos ha aumentado, y la pobreza no ha llegado a reducirse. En este sentido, diversos estudios (por ejemplo, Altimir, 1997) ponen de manifiesto que la diferenciación de las remuneraciones en la mano de obra ocupada y el desempleo abierto se configuran como elementos de particular relevancia en el comportamiento desfavorable de la distribución del ingreso.

## 5. Estrategias de desarrollo: fundamentos económicos

El presente ítem comienza (i) con el tema de las estrategias de desarrollo desde una perspectiva general: la de las condiciones de viabilidad y eficiencia que pueden legítimamente asociarse a la superación de las asimetrías básicas que acompañan el crecimiento espontáneo de la periferia, y que se ponen de manifiesto en el escollo externo y en la reiterada presencia del subempleo. Más adelante (ii) se consideran diversos aspectos de las políticas de largo plazo, concebidas de modo de cumplir con las condiciones antedichas. Luego se hace referencia a la cooperación internacional (iii), y por último (iv), se alude brevemente a las políticas de corto plazo, o mejor, a los patrones de conducción macroeconómica compatibles con la implementación de estrategias y políticas de largo plazo.

### *a. Las condiciones de viabilidad y eficiencia*

De consideraciones previas deriva que, para acceder a una tasa elevada y sostenida de crecimiento del producto, es necesario impedir que opere la restricción externa derivada de la disparidad del avance técnico, a través de la diagramación e implementación de políticas tecnológicas y productivas deliberadas. En esencia, éstas habrán de orientarse a ir alcanzando, en sucesivas actividades, los niveles de productividad y competitividad requeridos para expandir las exportaciones y evitar importaciones prescindibles, de modo de poder realizar otras importaciones de mayor contenido tecnológico que la propia disparidad va haciendo necesarias.

Como se verá posteriormente, la orientación deliberada del comercio exterior a que se acaba de aludir no excluye, sino que supone, su liberalización gradual,<sup>27</sup> requerida para mantener a las economías periféricas bajo el acicate de la competencia y para impulsar, por esa vía, la incorporación de progreso técnico. Pero si bien se mira, la orientación del comercio constituye condición de

viabilidad del desarrollo, en tanto su objetivo es, justamente, impedir el bloqueo del mismo, evitando la emergencia del escollo externo. Además, tal orientación se configura como condición de eficiencia, pues ella supone que la puesta al día en nuevas técnicas se realiza pautadamente, partiendo con aquéllas en que resulta más fácil alcanzar los niveles de productividad de los grandes centros, para luego abordar otras de complejidad creciente, a fin de ir minimizando las diferencias de productividad de las actividades emprendidas.<sup>28</sup>

La restricción externa en el ámbito del comercio suscita condicionamientos en el ámbito de las relaciones financieras, tema al que también se vuelve más adelante. El principal es la necesidad de adecuar el flujo de recursos externos, teniendo en cuenta que aquella restricción impone límites a las magnitudes de la remuneración de estos recursos. En otras palabras, el financiamiento del desarrollo periférico no puede basarse discrecional o ilimitadamente en la inversión extranjera directa y en el endeudamiento externo. Por ende, supone recurrir a niveles significativos de ahorro interno, condición de viabilidad del crecimiento que también depende, en última instancia, de la brecha tecnológica.<sup>29</sup>

El reconocimiento y el breve análisis del subempleo efectuados en el ítem previo permiten sostener que de éste depende, en última instancia, la tendencia a la concentración del ingreso y las ingentes dimensiones de la pobreza rural y urbana, fenómenos que a su vez expresan la exclusión social propia de la periferia. También se indicó anteriormente que la presencia del escollo externo descarta –obliga a descartar– la posibilidad de alcanzar una tasa de crecimiento alta y sostenida, para la periferia en su conjunto, con el sector exportador operando como sector de punta o de arrastre de esa expansión económica.<sup>30</sup> Antes bien, para mantenerse elevada, la tasa media de crecimiento deberá tener un componente importante de aumento de la producción para el mercado interno. Pero ese aumento implica que el mercado interno se expanda compatiblemente, de modo de poder realizar en él esa parte de la producción que se le destina, y en la cual se va verificando un crecimiento rápido.<sup>31</sup>

Una visión estilizada y en extremo simplificada de esa expansión del mercado interno puede expresarse como un aumento del empleo que conlleve la posibilidad de ir ocupando los incrementos de la PEA originados en las actividades modernas. Y, además, como un aumento sostenido de los niveles de productividad del subempleo preexistente, y en la consecución de niveles de la productividad elevados para los incrementos de la PEA originados en el subempleo.

Tales aumentos constituyen la base del dinamismo de la demanda

interna requerido para crecer con intensidad, o sea, son condiciones de viabilidad de ese crecimiento. Pero además, esos mismos aumentos, y en especial la reabsorción del subempleo, constituyen a la vez condición de eficiencia del desarrollo.

Desde una perspectiva estática ello es directamente visible. De suyo, la reabsorción implica utilizar mejor la mano de obra disponible, y acceder con mayor amplitud al conjunto de tecnologías que también se encuentran disponibles. Sin embargo, importa enfocar este tema desde una perspectiva dinámica. En verdad, la reabsorción del subempleo tiene como contracara la realización, a lo largo del tiempo, de excedentes económicos que, a su vez, se configuran como una base relevante para dinamizar el ahorro interno y la acumulación de capital. Por otra parte, como fuente que son de ahorro interno, los excedentes generados por la reabsorción coadyuvan a la viabilidad del desarrollo desde el ángulo de las limitaciones al financiamiento externo; y también, por esta vía, desde el ángulo de las restricciones de balance de pagos impuestas, en última instancia, por la brecha tecnológica.<sup>32</sup>

#### *b. Las políticas de largo plazo*

En lo esencial, una estrategia de desarrollo que tenga en cuenta y procure incorporar las condiciones de viabilidad y eficiencia mencionadas en el punto anterior, requiere una definición de objetivos que *grosso modo* las contemple, y asimismo, la consideración de las políticas de largo plazo que se configuren como adecuadas para lograrlos.

Conviene comenzar indicando un objetivo de carácter general, como el de alcanzar un crecimiento alto y sostenido, a su vez clave para la superación del subdesarrollo. Tal objetivo puede asociarse a la expansión de ciertos “núcleos dinámicos”,<sup>33</sup> concebibles como constituidos, en buena medida, a base de procesos de innovación y aprendizaje sectoriales y subsectoriales previamente desarrollados, y en conexión con ello, de la acumulación también previa de conocimientos y capacidades tecnológicas.

Esa expansión de “núcleos dinámicos” se verá favorecida por la puesta en práctica de políticas tecnológicas de diversos grados de especificidad, con vistas a acelerar los ritmos de innovación y aprendizaje en las distintas actividades y ramas que los componen. Asimismo, en varias de ellas resultará conveniente el respaldo de políticas productivas que contribuyan a la continuidad o aceleración de su ulterior desenvolvimiento. En verdad, las políticas tecnológicas

y productivas no son claramente disociables, y la eficacia de ambas depende de los niveles y grados en que se interrelacionan.

Desde la óptica de tales interrelaciones, adquieren relevancia las políticas institucionales orientados a favorecerlas, en particular en lo que concierne al desarrollo de complementariedades en la producción de bienes y servicios, así como entre las empresas que la llevan a cabo.

Entre las políticas institucionales merecen destaque aquellas que atañen al SNI, en tanto es básicamente de su desenvolvimiento que dependen las políticas tecnológicas de carácter general. Tratándose de economías de tipo periférico, para impulsar ese desenvolvimiento será menester considerar ciertos requisitos relacionados con las especificidades de las mismas. Por una parte, habrá de tenerse en cuenta la necesidad del desarrollo tecnológico de los “núcleos dinámicos” basados en actividades preexistentes, así como del que concierne a la virtual emergencia de otros nuevos.<sup>34</sup> Por otro, deberá considerarse la necesidad de contar con patrones tecnológicos aptos para ir alterando las condiciones de producción y de productividad en la variada gama de actividades donde esta última resulta inicialmente muy reducida.

El conjunto interconectado de políticas tecnológicas, productivas e institucionales constituye la base esencial de lo que se ha dado en llamar una “estrategia mixta” de desarrollo, a raíz de que contempla la sustitución de importaciones y la expansión simultánea de las exportaciones. Una y otra han de diagramarse de modo de obviar el surgimiento de desequilibrios comerciales, o de adecuar sus dimensiones acordemente a la disponibilidad, también diagramada, de financiamiento externo de largo plazo. El fomento a las exportaciones y a la producción sustitutiva ha de entenderse como temporal, hasta tanto las políticas que lo sostienen generen los efectos esperados sobre la competitividad, sea en los mercados internacionales, sea en mercados internos crecientemente abiertos. Asimismo, cabe enfatizar que, como es ampliamente reconocido, las políticas industriales han de jugar un papel clave, en dichas estrategias.

Las políticas mencionadas en el párrafo anterior no deben orientarse sólo hacia aquellos “núcleos dinámicos” actuales o potenciales capaces de alcanzar niveles de productividad próximos a los del resto del mundo (y/o temporalmente compensados por diferencias salariales). Tales políticas, y en particular los modos como las mismas se interconectan en el SNI, definiendo aspectos clave de su textura, han de tener en cuenta aquellas actividades muy alejadas de la frontera tecnológica, en las cuales la posibilidad de alcanzarla

supone un horizonte temporal prolongado. Entre las mismas, merecen destaque aquellas actividades de baja productividad que definen la heterogeneidad estructural.

El objetivo mayor de reducir la heterogeneidad de manera persistente, hasta su cuasi eliminación, supone que el trípode de políticas antedicho sirva de sostén a políticas ocupacionales específicas (y por ende, no neutrales) que contemplen la reabsorción gradual del subempleo, combinando estas tres vías: el asalariamiento en actividades de productividad elevada; los cambios tecno-productivos y/o organizacionales que induzcan el alza de la productividad del trabajo en actividades preexistentes de escasa productividad; la creación de nuevas actividades bajo patrones de organización de tipo empresarial, capaces, también, de inducir ese aumento.

Es de observar que estas políticas ocupacionales dirigidas hacia la reabsorción del subempleo se configuran simultáneamente como políticas redistributivas. En efecto, los virtuales aumentos de la productividad del trabajo que de ellas deriven implican que a la vez irán aumentando los niveles de ingreso por persona ocupada. Desde esa óptica de la distribución, dichas políticas bien pueden definirse como de *transformación del atraso*, en tanto generan cambios distributivos que suponen cambios en las estructuras productiva y ocupacional.

La importancia de las políticas distributivas contenidas en la *transformación del atraso* radica, justamente, en que las mismas se basan en mutaciones de la economía real. Este basamento sugiere la conveniencia de conectarlas y complementarlas con políticas de transferencia de ingresos –de combate a la pobreza– concebidas no como puramente asistenciales, sino como medios en parte destinados a ir alcanzando aquella transformación. Las políticas de *transformación del atraso* pueden verse, también, complementadas y favorecidas en los ámbitos de carácter general de las políticas sociales –educación, salud, vivienda– en tanto las orientaciones y medidas que éstas contemplen estén parcialmente orientadas hacia el objetivo clave de la reducción de la heterogeneidad.<sup>35</sup>

A fin de extremar su simplicidad, las consideraciones anteriores sobre la ocupación y la distribución parten de una diferenciación dicotómica entre empleo y subempleo. Razonamientos algo más complejos permiten sostener que un desarrollo periférico que se configure a la vez como viable y eficiente no depende sólo de ampliar el primero y reabsorber el segundo. Para lograrlo se requiere un patrón de transformación productiva que, superando la restricción externa, induzca el aumento de la ocupación y la productividad en

sucesivas “capas técnicas”, de modo de incrementar en ellas los niveles de excedente y de ahorro interno, y de mantener así ritmos elevados de acumulación y crecimiento.<sup>36</sup> Puesto en otros términos: una generación de excedentes apta para impulsar estos ritmos, bien como la ampliación de los mercados ínsita en ellos, no depende sólo de la reabsorción del subempleo a la que se han hecho reiteradas referencias. También depende de los aumentos de la productividad del trabajo verificados en el conjunto de dichas capas técnicas.

El excedente fue definido como la diferencia entre producto y salarios.<sup>37</sup> Teniendo en cuenta esta definición, cabe asimismo esclarecer que las condiciones de viabilidad y eficiencia antes esbozadas no se destinan a caracterizar una estrategia de desarrollo única, sino la de un conjunto de alternativas correspondientes a diversos patrones de distribución funcional del ingreso, los que a su vez se relacionan con la evolución de los niveles salariales y/o de los porcentajes de la masa de salarios sobre el producto global. A cada una de estas alternativas corresponderán, pues, políticas y patrones distributivos asentados en un elemento clave de la economía real, a saber, los aumentos de los niveles de productividad que se vayan alcanzando en la misma. Como en argumentos anteriores, también ahora resulta válido admitir que esos fundamentos en lo real permiten delinear medidas en otros ámbitos de las políticas distributivas –por ejemplo, en las políticas sociales y/o en las de cuño asistencial– de modo que las mismas no descuiden los aumentos de la productividad, sino que incidan favorablemente sobre su marcha.

### *c. La cooperación internacional*

Las dificultades implicadas en las estrategias del tipo de las que se han venido considerando, que son requisitos de actitudes realistas para la superación del subdesarrollo, hacen aconsejable la búsqueda de un reconocimiento internacional respecto de la necesidad de adoptarlas.<sup>38</sup>

En primer término, ese reconocimiento debiera incluir la admisión de un “trato especial y diferenciado” que facilite la transformación estructural y el dinamismo de las economías periféricas. Un aspecto clave de este trato atañe a la transferencia de tecnología, tema que pasa por el fomento de la misma a través de esquemas de protección de la propiedad intelectual diversos de los que se han venido conformando, que contemplen la posibilidad de impulsarla. En dirección similar operaría la virtual recomposición de las regulaciones de la inversión extranjera directa, de modo que la misma contemple esfuerzos sistemáticos en pro del aprendizaje y la innovación en

empresas que le estén relacionadas, o aun, que se sitúen en su entorno geográfico. El trato especial y diferenciado involucra también la aceptación del fomento temporal del esfuerzo exportador y de la sustitución de importaciones, así como la apertura de los mercados de los países centrales a las exportaciones de la periferia.

Todo ello exige, como es claro, proceder a negociaciones internacionales a través de las cuales se vayan estableciendo normativas e instrumentos que apunten a favorecer avances tecnológicos y productivos, al tiempo que eviten o atenúen los efectos, claramente desfavorables para la periferia, de disposiciones asentadas en relaciones de poder asimétricas, que vienen comprometiendo su desarrollo. Ejemplos de esas disposiciones son las que enmarcan las políticas agrícolas de los centros, o las que atañen al aumento de las restricciones en otros rubros relevantes, como las que recientemente afectaron al del acero.

Cabe detenerse brevemente en este tema del comercio, comenzando por observar que el coeficiente de apertura de muchas economías de América Latina es relativamente bajo, en la comparación internacional.<sup>39</sup> Ello se configura como un fuerte indicio de que las posibilidades de expansión del comercio que brindan las nuevas técnicas,<sup>40</sup> y que favorecen la incorporación de muchas de ellas, no están siendo aprovechadas a cabalidad.

El virtual aumento de dicho coeficiente no puede provenir de la simple liberalización del comercio. Se requiere ampliar las oportunidades de exportación (y por lo tanto de importación) de América Latina, a través de políticas que aumenten de forma sostenida sus niveles de competitividad, en particular en bienes cuya demanda externa promete especial dinamismo; y ello en un contexto que combine políticas adoptadas por los centros que favorezcan la absorción de exportaciones de la periferia. Claramente, los procesos de implementación de políticas recién delineados apuntan hacia las condiciones externas de viabilidad y eficiencia referidas con anterioridad, que parecen ser convalidadas por las experiencias de los países periféricos más exitosos, como los del sudeste asiático.<sup>41</sup> Vale la pena consignar, asimismo, el siguiente aspecto de la restricción externa impuesta a la periferia por la brecha tecnológica: los aumentos de sus exportaciones tienden a inducir un aumento concomitante de sus importaciones, favoreciendo la dinámica externa y el propio crecimiento de las economías centrales. Puesto en otras palabras, existen espacios para interacciones de suma positiva en el comercio internacional entre centros y periferia, pero dado el trasfondo estructural que impregna sus relaciones, esos espacios no se abren por la vía de los automatismos del libre comercio. Antes

bien, deben ser contruidos a través de políticas deliberadas, a las cuales ha de recurrirse en ambos polos del sistema.<sup>42</sup>

Conviene considerar, asimismo, el rol de las empresas transnacionales en la periferia, y en particular, en las economías latinoamericanas. Su papel como difusoras de tecnología y como vehículo de inserción dinámica en los mercados de exportación depende críticamente del entorno creado por las políticas públicas y del poder relativo de negociación de dichas empresas y los gobiernos nacionales.<sup>43</sup> En años recientes, los países centrales han buscado definir una nueva institucionalidad que consagre grados de libertad más amplios para las mismas. Esto contradice la necesidad de políticas específicas destinadas a superar las asimetrías internacionales, a inducir un comportamiento exportador más agresivo o a promover la difusión de tecnología y/o a internalizar ciertas actividades tecnológicamente avanzadas. Más aún, en la medida que un accionar sin restricciones de estas empresas favorece la formación de estructuras de *governance* altamente jerarquizadas, capaces de inhibir la construcción de núcleos dinámicos endógenos, se deriva que la preocupación por ampliar el espacio de las políticas de desarrollo debería extenderse también a las políticas relativas a la inversión extranjera directa (Mytelka, 2000), tratándolas con especial cuidado.

Un segundo elemento de la cooperación internacional, de gran relevancia, concierne al financiamiento externo de largo plazo. En esta materia, conservan validez los argumentos sobre la necesidad de recurrir a él en las economías en desarrollo, como apoyo al esfuerzo de acumulación cuando la capacidad interna de ahorro resulte aún reducida, y simultáneamente, como recurso transitorio para contrarrestar dificultades emergentes en el ámbito de la balanza de pagos.

Como ya se indicó, la revolución tecnológica y el proceso de globalización que la acompaña vienen produciendo, en las economías periféricas, la persistencia de los problemas ocupacionales, bien como de la concentración del ingreso y la exclusión social. Desde este ángulo, el financiamiento externo de largo plazo ha de verse como cumpliendo una tercera función: la de acelerar o acercar en el tiempo la resolución de esos problemas –entre ellos los de la pobreza–, atenuando las tensiones sociales que generan, sin comprometer la intensidad de los esfuerzos de acumulación que las estrategias de desarrollo suponen.

Por lo demás, el reconocimiento de la necesidad de estas últimas, y en particular del financiamiento externo requerido para imprimirles un mejor curso, encuentra apoyo en la idea de un desarrollo periférico

fuertemente basado en el alza de la productividad de las amplias “capas técnicas” donde la misma es reducida. Esto porque un patrón de desarrollo como el que se ha venido considerando, en buena medida “propulsado por el empleo” –según la expresión de Kalecki– conlleva una ingente ampliación de los mercados periféricos. Los efectos directos e indirectos de esta ampliación sobre la economía mundial se configuran como relevantes para el crecimiento conjunto de la misma, y por ende, como benéficos para los propios centros que brinden aquel financiamiento.

Gran relevancia pudieran adquirir también, particularmente en América Latina, los procesos de integración regional y subregional. La razón radica en que la ampliación de los mercados que ellos suscitan, y la mayor división del trabajo que permiten, abren posibilidades de implementar políticas tecnológicas y productivas concertadas, en beneficio de la generación de complementariedades y externalidades tecnológicas inalcanzables separadamente, en cada uno de esos mercados. Dicho de otro modo, aquellos procesos imprimen niveles de eficiencia más elevados a las transformaciones tecnológicas y productivas que el desarrollo supone, y a los grados de competitividad que con ellas se alcanzan, tanto en los intercambios intrazonales como en el comercio con el resto del mundo. Sin embargo, éste es otro ámbito en que los virtuales resultados benéficos pueden verse fuertemente limitados por la presencia de la inversión extranjera directa y por las formas concesivas de su regulación. En efecto, el auge de dicha inversión en países del Mercosur, durante los años noventa, parece haber producido una intensificación del escollo externo, dada su baja contribución a las exportaciones, y a los altos coeficientes de importación que ha suscitado (Bittencourt, 2001).

#### *d. Las políticas de corto plazo*

En períodos recientes, signados por la implantación del nuevo paradigma tecnoeconómico y por los cambios en las relaciones financieras que la acompañan, estas últimas no se han acercado a los patrones de financiamiento internacional a largo plazo que coadyuvarían a la buena marcha del desarrollo periférico. Al contrario, como se indicó anteriormente, en dichos períodos se constata una presencia marcante de los capitales de corto plazo, cuya volatilidad acentúa el carácter pro-cíclico de sus flujos.

Asimismo, se señaló con anterioridad que las economías en desarrollo enfrentan dificultades para inducir comportamientos más favorables de dichos flujos, a través de sus políticas

macroeconómicas. Pero además, en los hechos, esas políticas han estado centradas en objetivos limitados: el mantenimiento de déficit fiscales bajos y de la estabilidad de precios. Se ha carecido, pues, de una política fiscal orientada por horizontes de mediano y largo plazo, y por ende, compatible con los objetivos del desarrollo.

Las políticas macroeconómicas tampoco han estado adecuadamente diseñadas para procurar –junto con la estabilidad fiscal y de precios– la estabilidad de las cuentas externas y de los sistemas financieros nacionales; y aun menos, para alcanzar ritmos sostenidos de crecimiento económico y de expansión del empleo.

Es de reconocer que la estabilidad macroeconómica, entendida en un sentido amplio como el que se acaba de delinear, constituye un objetivo complejo, difícil de definir de modo preciso, “ya que no existe una relación simple entre sus distintos componentes”. Sin embargo, puede admitirse que la consecución de ese objetivo requiere “combinar en forma pragmática tres conjuntos de políticas. El primero de ellos está integrado por políticas macroeconómicas –fiscales, monetarias y cambiarias– consistentes y flexibles, destinadas tanto a evitar que los agentes públicos o privados acumulen deudas cuantiosas o que se produzcan desequilibrios en los precios macroeconómicos más relevantes (el tipo de cambio y las tasas de interés) y en el precio de los activos fijos y bursátiles durante los períodos de bonanza, como a facilitar la reactivación durante las crisis. El segundo es un riguroso sistema de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros, con una clara orientación anticíclica, que establezca normas más estrictas en los períodos de euforia financiera para contrarrestar los riesgos cada vez mayores en que incurren los intermediarios durante estos períodos. El tercer elemento es una ‘política de pasivos’ destinada a asegurar que se mantenga un perfil adecuado de vencimientos de las deudas interna y externa de los sectores público y privado” (Ocampo, 2001b, p. 32).<sup>44</sup>

La conducción apropiada de las políticas antedichas, y los buenos resultados de las mismas, dependen crucialmente de la ruptura de las asimetrías que prevalecen en el sistema financiero internacional, a que antes se hizo referencia. Asimismo, cabe señalar que el elemento clave para lograr esa ruptura consiste en un cabal desenvolvimiento financiero de las economías periféricas, que contemple una presencia adecuada de los segmentos de largo plazo de los mercados financieros, y también de los mercados secundarios por los cuales transitan los títulos correspondientes.<sup>45</sup>

En consideraciones previas se mencionó la necesidad y la importancia de contar con cooperación internacional para el

financiamiento a largo plazo del desarrollo. Se agregan ahora argumentos según los cuales también se requiere de respaldo para las políticas económicas anticíclicas, y muy en particular, del respaldo que provenga de una institucionalidad internacional apropiada. Por otra parte, resulta clave que dicha institucionalidad contemple la función de compensar el efecto pro-cíclico de la operatoria de los mercados financieros internacionales, lo que supone analizar en su origen los ciclos financieros, por medio de una regulación que incida sobre los mismos –o más en general, sobre las relaciones financieras– en los propios países industrializados.

Desde otro ángulo, la regulación de los mercados financieros internacionales se configura como un elemento esencial a considerar en una agenda internacional de negociaciones conducente, y como una meta de real interés para los países en desarrollo.

## 6. La cuestión del Estado

En su última obra, Prebisch (1981, p. 257) reitera y enfatiza sus puntos de vista sobre la importancia del mercado, pero no sin destacar la falta de horizonte social (de equidad) y de horizonte temporal del mismo.

Este señalamiento puede vincularse a las consideraciones precedentes y servir de base para sintetizarlas. Por un lado, la falta de horizonte social aparece reflejada en la reiteración de la heterogeneidad, o en otros términos, en los problemas ocupacionales que el actual paradigma tecno-económico agudiza, y que pasan a configurarse como perdurables. Por otro, la falta de horizonte temporal expresa un rezago tecnológico también reiterado, que induce tendencias a limitar o trabar la expansión económica por la vía del escollo externo.

Se entiende, pues, que obviar las insuficiencias del mercado a que alude Prebisch equivale a superar la heterogeneidad y el rezago mencionados. Como se vio en el ítem previo, ello implica emprender ciertos patrones de cambio de la estructura productiva de la periferia, que conllevan cambios compatibles en su inserción internacional y, asimismo, mutaciones en la estructura de la ocupación también compatibles, que a la vez contemplan alzas sucesivas de la productividad del trabajo en las diversas “capas técnicas” componentes de dicha estructura.

Por su propia índole, el enfoque estructuralista supone que el mercado carece de aptitud para realizar por sí solo ese conjunto de transformaciones. Al respecto, se ha afirmado que la teoría de la

“CEPAL... (que lo representa)... puede ser interpretada como un intento temprano de adaptar la economía ortodoxa a condiciones de falla sistémica de mercado” (Fitzgerald, 1998, p. 60). Aquí se aduce que las postulaciones del estructuralismo latinoamericano son de otra naturaleza: no se refieren a tales imperfecciones, sino a la consecución de ciertas transformaciones estructurales que el mercado –aun cuando sus imperfecciones se corrijan– es incapaz de lograr.

El enfoque mencionado resulta, así, “no reduccionista” (Vercelli, 1994), en el sentido que no limita los tipos, funciones y comportamientos de los agentes considerados a aquellos que ejercen una supuesta racionalidad económica, en esencia relacionada con las orientaciones que brindan los mercados. Y en conexión con ello, en tanto implica reconocer que el análisis de los fenómenos económicos, aun cuando comience abstrayéndolos, a la larga ha de insertarse en un marco más amplio de fenómenos sociales y políticos.

Desde esta perspectiva, la cuestión del Estado adquiere especial relevancia. AtaÑe en forma directa al papel que éste ha de desempeñar en la conducción económica y, más en general, en el diseño y consecución de objetivos a la vez económicos y sociales. Este tema clave del papel del Estado se encuentra estrechamente ligado a otros dos: uno es el de las relaciones sociopolíticas que le sirven de base de sustentación; y el segundo, el de las relaciones geopolíticas en que se encuentra inmerso.<sup>46</sup>

La consideración de estos temas, cuya complejidad se ha visto acentuada por el reciente proceso de globalización, excede en mucho las posibilidades de estas notas. Sin embargo, con las precauciones sugeridas por la salvedad anterior, se realizan breves referencias a ciertos puntos de vista que parecen ser convergentes, en las discusiones actuales sobre la crisis del desarrollo latinoamericano.

De la mano del proceso de globalización, se ha venido produciendo una presencia renovada e intensificada de capitales e intereses foráneos al interior de los países de la región; y esto en el sentido de que la misma se verifica en más ramas y sectores, y en particular en los financieros, con niveles de concentración también mucho mayores. Dada su índole y magnitud, dicha presencia resulta acompañada por un reencuadramiento de las relaciones sociopolíticas, que abarca no sólo a las que se constituyen entre clases y grupos internos, sino también a las relaciones de éstos con grupos e intereses foráneos. Cambian, por ejemplo, el peso relativo y los patrones de conexión entre intereses productivos y/o financieros atados a los grandes capitales transnacionalizados, y aquéllos cuyas raíces siguen siendo esencialmente territoriales. Asimismo, los

nuevos patrones tecnológicos, pero también la fuerza negociadora que adquieren los capitales altamente concentrados –incluso en el ámbito de sus nexos con agentes públicos debilitados– incide en las relaciones capital-trabajo, mermando la capacidad de presión del poder sindical y la eficacia alcanzada en su ejercicio.<sup>47</sup>

Puesto en otros términos, al alterarse cierta relación estructural externa básica, se trastocan los fundamentos de la hegemonía política preexistente. Pero esa alteración revulsiva de las bases del poder político resulta indisociable de las relaciones geopolíticas en que éste se inscribe. Los grandes centros de poder suelen presentar sus propias posiciones como fundamento racional de la geopolítica. Con base en dichas posiciones, se impulsan cambios en las regulaciones de la economía mundial, implementados con la mediación y el apoyo de los organismos internacionales de mayor relevancia.

También se reconoce que la concreción de estos cambios viene generando hondas repercusiones en los países periféricos. Por un lado, persisten para ellos “enormes asimetrías en las condiciones vigentes en el comercio internacional”, al tiempo que no se ha avanzado “en la construcción de una nueva arquitectura del sistema financiero global” (Faria *et al.*, 2000, p. 18).

Dichos países se ven, pues, subsumidos en pautas atenuadas y flexibles de control de la inversión extranjera directa y de los movimientos del capital financiero. La consecuente acentuación de su vulnerabilidad externa trae consigo una reducción de los márgenes de maniobra de los Estados, que resultan en especial restringidos en distintos ámbitos de las políticas macroeconómicas de corto plazo.<sup>48</sup>

En síntesis, de consuno con el reciente proceso de globalización, se modifican significativamente las relaciones sociopolíticas, oscureciendo y haciendo más complejos los caminos apropiados para su transformación ulterior. Mirados desde la perspectiva de los países periféricos, los cambios concomitantes en las relaciones geopolíticas parecen resultarles desfavorables, en una nueva correlación de fuerzas que conlleva el aumento de las dificultades para concertar una estrategia propia de negociación internacional. Estas dos mutaciones se asocian a una tercera: en contraste con la reconocida necesidad de un intervencionismo decidido, el papel del Estado viene reformulándose a base de posturas que, en mayor o menor medida, se aproximan a las minimalistas, de las cuales derivan efectos desfavorables para la conducción económica y el desarrollo, así como para la mejora de las condiciones de fuerte inequidad social.<sup>49</sup>

El precedente es un párrafo de negativas. Como contracara de ellas, cabe esbozar ciertas consideraciones sobre los caminos por

transitar, marcados ciertamente por graves dificultades. En los días que corren, la reformulación de las estrategias de desarrollo ha de comenzar por el planteo explícito de ecuaciones políticas y geopolíticas. Es decir, por la búsqueda de acuerdos internos amplios e inclusivos, y en conexión con ello, por la articulación de consensos entre países que atenúen su debilidad y favorezcan la defensa de sus posiciones en la negociación internacional. Esos acuerdos y consensos constituyen el sustrato de una redefinición conducente del papel del Estado, a la cual, sin embargo, no ha de ser ajeno el aprovechamiento de la autonomía relativa del propio Estado. Esta última se configura también como relevante para delinear los nuevos marcos jurídico-institucionales que su accionar demanda, a su vez relacionados con la consolidación de la democracia y con la profundización de sus contenidos.

1. En conjunto, los enfoques aludidos conforman una perspectiva del progreso técnico que se ha dado en llamar “neoschumpeteriana” o “endogenista”. Una caracterización de dicha perspectiva se encuentra en R. R. Nelson y S. Winter (1982) y en P. Aghion y P. Howitt, (1992).
2. Éstas conllevan la introducción de productos y procesos verdaderamente nuevos. “Son sin duda, como lo subrayó Schumpeter, las innovaciones radicales la principal fuente del desarrollo dinámico y distinguen al capitalismo de los sistemas de producción anteriores.” Ch. Freeman, 1992, p. 80.
3. Usualmente se considera que ese nuevo paradigma es presidido e impulsado por las tecnologías de la información. El paradigma anterior, que sostuvo el rápido crecimiento de los veinticinco o treinta años previos a 1980, se basó en el desarrollo de la metal-mecánica y en el uso de energía barata. El concepto de paradigma tecno-económico ha sido definido por C. Pérez, que lo considera “un tipo ideal de organización productiva, definiendo el contorno de combinaciones más eficientes y de menor costo durante un periodo dado y sirviendo, en consecuencia, como norma implícita, orientadora de las decisiones de inversión y de innovación tecnológica, tanto incremental como radical” (1986, p. 49). El mismo concepto ha sido precisado por Ch. Freeman y C. Pérez, 1988.
4. Obsérvese que el adjetivo “nacional” no obsta reconocer la existencia de componentes regionales o locales que favorecen el aprendizaje y la capacidad de innovar, asociados a la generación de economías externas en redes de empresas (clusters), de las que participan agentes productivos y tecnológicos diversos, tanto privados como públicos. Las mismas (y/o su constitución) se configuran como virtualmente relevantes, desde la perspectiva de las estrategias de desarrollo de las economías de tipo periférico, abordadas más adelante. Respecto de dichas redes, véase J. Humphrey (2001). Según B. Lundvall (1992) puede aceptarse, además, que en muchas circunstancias los procesos de innovación trascienden las fronteras nacionales. Sin embargo, estos fenómenos no invalidan la conceptualización del sistema innovativo a base de un entorno nacional.
5. El carácter abstracto de los razonamientos que siguen no obsta que sus resultados se configuren, *grosso modo*, como una suerte de réplica general de la experiencia latinoamericana reciente. Respecto a dicha experiencia, se ha señalado que tanto los modelos basados en exportaciones de origen primario (tipificados por varias economías del Cono Sur), como aquéllos con exportaciones que dependen de industrias ensambladoras (correspondientes a los casos de México y de algunos países centroamericanos), han dado lugar a una “trampa de bajo crecimiento”. En última instancia, esta trampa puede relacionarse con la brusca apertura y desregulación económicas, que en años recientes menoscabaron las aptitudes para incentivar el avance tecnológico, tanto globalmente como a nivel sectorial, e incidieron también de forma desfavorable sobre las potencialidades del desarrollo. Al respecto, véase M. Cimoli y J. Katz, 2001.
6. Este autor muestra que el producto per cápita sólo puede crecer de forma sostenida a través del tiempo en función del progreso técnico, representado en el modelo original por una tasa exógena que permanece inexplicada. Al

respecto véase R. Solow (1956). Las teorías recientes del crecimiento analizan precisamente los factores que explican la intensidad del progreso técnico y sus diferencias entre países, que se perciben como fuentes de las asimetrías estructurales y de las divergencias del producto per cápita en la economía internacional. El artículo de A. Hounie *et al.* (1999) refiere un modelo “endogenista” de cuño neoclásico (P. Romer, 1990) y otros con perfiles “evolucionistas” (B. Verspagen, 1993 y G. Dosi y S. Fabiani, 1994), y los compara con posiciones recientes de la CEPAL.

7. Si bien algunas firmas o sectores específicos pueden mostrar niveles de productividad similares a los internacionales, la variedad y tipo de conocimientos y la índole de los bienes que se producen en un país y no en otro, han de considerarse como parte de la brecha tecnológica existente entre ellos. M. Cimoli y L. Soete (1992) llaman “bienes innovativos” a los que sólo los centros producen, y “bienes ricardianos” a aquellos que ambos saben producir, y cuya localización puede regirse por la relación entre los diferenciales de productividad y de salarios prevalecientes entre centros y periferia.
8. Al respecto, véase la nota anterior. Un ejemplo conspicuo es dado por el desenvolvimiento de “sistemas integrados de producción”, a través de los cuales ésta se segmenta por la vía de la subcontratación de plantas o empresas ubicadas en distintos países, sea para la elaboración de componentes, sea para el ensamble de distintos bienes.
9. Reciente documento de la CEPAL (2000, p. 240) asocia las complementariedades entre empresas y sectores productivos “... a la existencia de redes de oferentes de bienes y servicios, su grado de especialización, los canales de comercialización establecidos, y las instituciones que regulan su conducta y sirven como canal de información y coordinación entre los agentes”.
10. En lo que respecta a América Latina, estas carencias han sido agravadas por el hecho de “que los viejos aparatos de intervención fueron desmantelados o se debilitaron significativamente durante la fase de liberalización de... (sus)... economías”. J. A. Ocampo, 2001b, p. 34.
11. Una temática similar fue tratada en la Introducción a estas notas. Se indicó entonces que los cambios en las estructuras productivas y comerciales que la globalización trae consigo han acentuado el protagonismo de las empresas transnacionales y de los grandes conglomerados que conforman, o de los cuales participan. Esta temática se retoma en el ítem 5.iii, y también en el ítem 6, en el cual se considera su incidencia en las relaciones de poder económico y político, a escala mundial.
12. Conviene reiterar que más adelante se levanta este doble supuesto y se vuelve sobre dichas políticas, así como sobre su papel clave en la viabilización del desarrollo de las economías periféricas.
13. Según se aduce, “... La existencia de... complementariedades determina, por la vía de las externalidades que genera la interacción entre los distintos agentes económicos, la competitividad sistémica de los sectores productivos, o su ausencia”. CEPAL, 2000, p. 140.
14. Esta explicación, plasmada en diversos documentos de la CEPAL de comienzos de los años cincuenta, ha sido reelaborada por J. S. McCombie y P. Thirlwall (1994). También recientemente, la disparidad de elasticidades ha sido planteada por diversos autores en términos similares a los del enfoque

- cepalino reasumido en estas notas. Así, McCombie (1997, p. 346) observa que la relación entre las elasticidades-ingreso de la demanda de exportaciones e importaciones refleja las características de las estructuras productivas de las economías involucradas en el intercambio. J. Fagerberg (1995) y B. Verspagen (1993, cap. 5) sugieren que esas características dependen de la dinámica desigual de la generación y difusión internacional de innovaciones en los dos polos del sistema, la que a su vez explica el distinto grado de diversificación de sus estructuras productivas y las diferencias en los patrones de especialización internacional, con los correspondientes efectos sobre la tasa de crecimiento compatible con el equilibrio externo.
15. En reciente documento de UNCTAD (1999, cap. IV) se señala que, en las economías en desarrollo, esta influencia adversa del balance comercial sobre el crecimiento económico se ha mostrado como prácticamente universal.
  16. El tema de los términos del intercambio no será tratado en estas notas. Al respecto, véase O. Rodríguez, 1981, cap. 4.
  17. Los argumentos que siguen, relativos a las asimetrías financieras, se basan en J. A. Ocampo, 2001a y 2001b. Conviene explicitar que, según señala este segundo documento (p. 31) en "... materia financiera, los balances son tan importantes como los flujos. En efecto, las crisis financieras se han originado no sólo en déficit en cuenta corriente insostenibles, sino también en estructuras financieras inadecuadas en el sector público y, particularmente, en el sector privado, es decir, excesivamente cargadas hacia pasivos de corto plazo o sujetas a riesgos de aumento de las tasas de interés o de los ritmos de devaluación".
  18. El término "normal" alude a la productividad que se alcanza utilizando las tecnologías disponibles (las mejores prácticas). De modo algo menos preciso, se alude a una productividad alta o elevada para indicar que su nivel se distancia considerablemente de los que prevalecen en el subempleo. Más adelante se altera esta diferenciación estrictamente dicotómica entre empleo y subempleo, reconociéndose la existencia de distintas "capas técnicas", a las que corresponden niveles de productividad intermedios.
  19. En conjunto, empleo, subempleo y desempleo constituyen la población económicamente activa (PEA). Conviene señalar que la definición de subempleo adoptada se basa sólo en el concepto de productividad física del trabajo. Por eso difiere de otras definiciones relativamente próximas, como las de "informalidad", "marginalidad" y "dualismo estructural".
  20. En la bibliografía relativa al impacto de las nuevas tecnologías en los grandes centros industriales se indica que las mismas resultan, en general, ahorradoras de mano de obra, pero que este efecto es particularmente intenso en lo que atañe a la fuerza de trabajo de baja calificación (L. Katz y K. Murphy, 1992).
  21. A la merma recién aludida se añade un proceso de tercerización y cambio de las relaciones laborales que precariza las condiciones de trabajo y que, a lo que todo indica, reduce el total de la ocupación en varias de las actividades tercerizadas.
  22. Una conceptualización de la misma se encuentra en R. Prebisch, 1963, pp. 27 a 36.
  23. Las fuentes consultadas y los modos de elaborar la información se encuentran descritos en FUNDAP, 1998. Un examen más detallado del caso que se considera a continuación se encuentra en O. Rodríguez, 1998, pp. 315 a 321.

24. Es de observar que la reabsorción del subempleo no se realiza por la sola contratación de mano de obra en actividades de alta productividad, a través de relaciones salariales. Su definición es más general: se entiende que la reabsorción consiste en el alza de la productividad del trabajo, desde aquellos niveles reducidos propios del “subempleo” a otros más altos propios del “empleo”. En este sentido, el empleo comprende distintas formas de vinculación laboral y/o de categorías ocupacionales.
25. Un ejemplo ilustrativo de esta inhibición podría encontrarse en la ingente reorganización de la venta de bienes de consumo simples realizada por grandes firmas. Estas compiten con amplia ventaja con el pequeño comercio establecido, pero además bien pueden estar afectando al subempleo albergado en el comercio callejero o a su ampliación.
26. Tal afirmación resulta convergente con esta otra: “El subdesarrollo... (es)... un impasse histórico que espontáneamente no puede llevar sino a alguna forma de catástrofe social”. C. Furtado, 1992, p. 19.
27. Este argumento sobre la necesidad de orientar el comercio exterior, de carácter abstracto, no implica desconocer que en diversas economías de la periferia latinoamericana se ha procedido a una fuerte apertura externa. Como es claro, en tales casos, la orientación del comercio exterior implica readecuar las conexiones internacionales, lo que a su vez conlleva la aceptación de un “trato especial y diferenciado” para las economías de menor desarrollo, tema al que se vuelve más adelante.
28. Estas afirmaciones no suponen que la brecha tecnológica pueda y deba irse cerrando en sucesivas actividades, consideradas aisladamente. Al contrario, se admite que la eficiencia –que supone un acercamiento gradual y pautado a los niveles de productividad de los centros allí donde el mismo resulte más accesible y menos lento– ha de lograrse mediante políticas tecnológico-productivas dirigidas a núcleos de actividades en los cuales los avances bien pueden depender de capacidades tecnológicas preexistentes, así como de la adquisición de complementariedades productivas e interempresariales como las mencionadas con anterioridad. Desde una perspectiva formal, las cuestiones precedentes son tratadas por M. Cimoli (1988) a través de un modelo de crecimiento a largo plazo que tiene en cuenta la intensidad del progreso técnico y las elasticidades-ingreso de las demandas de exportaciones e importaciones. En él se muestra que una aceleración del progreso técnico en la periferia le permite diversificar las actividades eficientes, transformando su estructura productiva y obviando el escollo externo. Cabe agregar que tales actividades resultan también eficientes en un sentido más pleno: ellas favorecen la dinámica del sistema mundial en su conjunto, y por ende benefician a sus dos polos. A este tema se vuelve más adelante.
29. Una demostración precisa de estas afirmaciones se encuentra en CEPAL, 1959, pp. 51-54.
30. La imposibilidad de un crecimiento sostenido de la periferia con base en la fuerte priorización de sus exportaciones se aprecia considerando el caso de las llamadas “economías continentales” –China, India, Paquistán, Indonesia y Brasil– que en buena medida la representan. Si se aplica a las mismas el coeficiente medio de exportaciones industriales per cápita de Corea y Taiwán, se arriba a una cifra 2,4 veces superior a la que corresponde a la economía mundial en su conjunto (datos de 1997).
31. Admitir que las condiciones de viabilidad y eficiencia del desarrollo de la

periferia requieren de una ingente expansión del mercado interno, no implica suponer una merma continua de su(s) coeficiente(s) de apertura externa (de exportaciones sobre producto y/o de exportaciones más importaciones sobre producto). En una “estrategia mixta” que, como se verá más adelante, contempla incentivos a las exportaciones y a la sustitución de importaciones, dicho(s) coeficiente(s) podrá(n) aumentar o disminuir respecto al resto del mundo, según los casos y períodos, comportamiento al que no es ajena la cooperación financiera de largo plazo que se logre obtener en el mismo. Por lo demás, cabe señalar que tanto los hechos recientes como la experiencia histórica muestran que los avances tecnológicos intensos renuevan las posibilidades de la división técnica del trabajo, y por ende, habilitan a ampliar la división internacional del trabajo. En una revolución tecnológica como la que se encuentra en curso, ello se viene manifestando en un ritmo de crecimiento del comercio significativamente mayor que el del producto mundial.

32. Cabe reiterar que más adelante se abandona la diferenciación dicotómica entre empleo y subempleo, de tal modo que los aumentos del excedente y la ampliación del mercado ya no se relacionan primordialmente con la reabsorción de este último, sino que se pasan a considerar los incrementos de productividad verificados en las varias capas técnicas que componen la estructura ocupacional de las economías periféricas.
33. La expresión es similar a la utilizada en reciente documento de la CEPAL, donde se afirma: “... No todos los sectores tienen la misma capacidad para infundir dinamismo al conjunto o para ‘propagar el progreso técnico’, según el clásico concepto de Prebisch... El liderazgo de algunos sectores y empresas (‘núcleos dinámicos’ o ‘endógenos’) es... el motor básico del proceso de crecimiento”. (CEPAL, 2000, p. 229). A su vez, el sentido con que dicha expresión se utiliza en estas notas busca evocar la noción de “núcleos endógenos de dinamización tecnológica” introducida por Fernando Fajnzylber (1983: 343-367). En torno a esta noción y a sus implicaciones sobre el modo de considerar el progreso técnico, Fajnzylber anticipa muchas de las ideas que más tarde darían cuerpo a los nuevos enfoques “neoschumpeterianos” o “endogenistas” de la tecnología.
34. El impulso a “núcleos dinámicos” que no se arraiguen en actividades pre-existentes puede vincularse con la adquisición de nuevas capacidades tecnológicas relacionadas con el nuevo paradigma, y virtualmente, con el desarrollo de procesos productivos que se inscriben en el mismo. En este sentido, cabe señalar que esa posibilidad no se abre sólo en el ámbito de las tecnologías de la información, sino también en otros ámbitos –por ejemplo, el de las biotecnologías– que también forman parte de dicho paradigma.
35. Esta forma tripartita de clasificar y considerar las políticas sociales y distributivas ha sido sugerida por el documento de V. Faria *et al.* (2000), que examina con amplitud las seguidas por el gobierno brasileño, en períodos recientes.
36. La expresión “capas técnicas” y el enfoque implícito en la misma provienen de la última obra de Prebisch (1981), donde se la utiliza con sentido similar al de estas notas.
37. Alternativamente, se lo puede definir como la diferencia entre el producto y el conjunto de las remuneraciones del trabajo –salariales y no salariales– sin que se requiera alterar las consideraciones que siguen.

38. Este reconocimiento impone ampliar y redefinir los contenidos de los temas que vienen siendo objeto de la negociación internacional. Una consideración amplia de los mismos se encuentra en J. A. Ocampo, 2001a, pp. 9 a 11.
39. En 1990, la relación comercio/PBI era de sólo 8% en Brasil y de 11% en Argentina, en contraste con 40% que alcanzaba en Corea (Banco Mundial, 1999).
40. Véase al respecto la nota anterior.
41. En la perspectiva de estas notas, la apertura comercial exitosa se percibe como una consecuencia de políticas activas de absorción de tecnología, así como del acceso a mercados amplios y abiertos. En este sentido, cabe señalar que los países del sudeste asiático combinaron una intensa absorción internacional de tecnología (en especial japonesa) mediante políticas deliberadas, con un acceso privilegiado al mercado de los Estados Unidos. A modo de ejemplo, sobre la industrialización coreana puede consultarse a A. Amsden (1989). Respecto al papel crucial de las políticas públicas en el crecimiento de las exportaciones de ese país, véase D. Rodrik (1993).
42. La idea subyacente se asemeja a lo que Prebisch concibió como "industrialización mancomunada": una apertura de los centros a las exportaciones de manufacturas de la periferia permitiría a esta última ampliar sus importaciones industriales desde los primeros. Se iría suscitando, así, una nueva división internacional del trabajo en el ámbito de la industria, con efectos benéficos para los ritmos de crecimiento de las exportaciones y del producto de ambos polos. Un efecto semejante puede esperarse de políticas que favorezcan la absorción de tecnología y el dinamismo exportador de la periferia, en los días que corren.
43. Los trabajos de S. Haggard (1990) y O. Canutto (1994) discuten las diferencias en el papel desempeñado por las empresas transnacionales en el sudeste asiático y en América Latina. En particular, este autor muestra que en el caso de Corea hubo una dependencia mucho menor de la inversión extranjera directa que en la industria de América Latina, tanto como fuente de tecnología como de ahorro externo.
44. La combinación pragmática de conjuntos de políticas a que se alude, y el uso flexible de las mismas, insinúa la posibilidad de su adecuación a objetivos de largo plazo. Este modo de ver difiere de los puntos de vista que ponen énfasis en los mecanismos de precios. El recurso a una breve contrastación puede contribuir a aclarar el tema. Como ya se indicó, el desequilibrio comercial depende de la brecha tecnológica, así como de los patrones de especialización productiva que ella induce. De ahí que los intentos de corregir tal desequilibrio mediante procesos devaluatorios resulten inconducentes. De suyo, no es viable sostener desvalorizaciones crecientes y continuadas. Por otra parte, éstas impedirían la elevación del salario real, requisito clave de políticas de desarrollo como las referidas con anterioridad. Con orientación similar, R. Blecker (1998) recuerda que la única forma de evitar el desequilibrio antedicho sin comprometer salarios y niveles de vida consiste en lograr, simultáneamente, por la vía del progreso técnico, aumentos de la productividad del trabajo, alzas de las elasticidades-ingreso de las exportaciones y mermas de las que corresponden a las importaciones.
45. Estos objetivos también tienen que ver con los requerimientos de las políticas de largo plazo. El desarrollo de los mercados financieros y la conducción adecuada de su operatoria constituyen requisitos para evitar, durante los

- períodos recesivos, la pérdida de capacidades tecnológicas acumuladas y/o la interrupción de trayectorias de aprendizaje, de muy difícil recuperación ulterior. Sobre la continuidad de impactos negativos que se extienden más allá de las fases recesivas de los ciclos, véase R. Ffrench-Davis, 1999.
46. Esta doble perspectiva evoca el concepto más frecuente de dependencia, que la define como relación estructural externo-interna. De acuerdo con ese concepto, "la acción de los grupos sociales, que en su comportamiento ligam de hecho la esfera económica y política... (se refiere tanto a la nación como)... a sus vinculaciones de todo orden con el sistema político y económico mundial. La dependencia encuentra así no sólo expresión interna sino también su verdadero carácter como modo determinado de relaciones estructurales: un tipo específico de relación entre clases y grupos que implica una situación de dominio que conlleva estructuralmente la vinculación con el exterior". F. H. Cardoso y E. Faletto, 1969, p. 29.
47. Sorprende la simultaneidad con que se viene procurando impulsar la flexibilización de los mercados de trabajo, en distintos países de la región latinoamericana. Más allá de las variantes de las propuestas, parece claro que –en los hechos y en mayor o menor grado– ellas se asocian al debilitamiento del poder sindical. Con matices propios, diversos aspectos de las propuestas flexibilizadoras son tratados en el "Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía interligada", Banco Mundial, Washington, 1995.
48. R. Ffrench-Davis (1999) hace una revisión de esas políticas en la experiencia latinoamericana reciente.
49. Entre los enfoques que redefinen el rol del Estado en aras de impulsar estrategias de desarrollo con "orientación de mercado" cabe mencionar el del *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington, 1997. Por su parte, P. Evans (1996) presenta una revisión de los enfoques recientes sobre el papel del Estado en el desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aghion, P. y Howitt, P., "A model of growth through creative destruction", *Econometrica*, 2 (60), 1992.
- Amsden, A., *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*, Oxford: Oxford University Press, 1989.
- Altimir, O., "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y cambios en el estilo de desarrollo", *Desarrollo Económico*, 37 (45) abril-junio 1997.
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada*, Washington: Banco Mundial, 1995.
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington: Banco Mundial, 1997.
- Banco Mundial, *World Development Statistics Databank*, 1999.
- Bittencourt, G., "Inversión extranjera y restricción externa al desarrollo en el MERCOSUR", Jornada Nacional sobre Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 30 de agosto 2001.
- Blecker, R., "International competitiveness, relative wages and the balance-of-payments constraint", *Journal of Post-Keynesian Economics*, 4 (20), 1998.
- Canutto, O., *Brasil e Coréia do Sul: os (des)caminhos da industrialização tardia*, São Paulo: Nobel, 1994.
- Cardoso, F. H y Faletto, E., *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México: Siglo XXI Editores, 1969.
- CEPAL, "El mercado común latinoamericano", LC/G.1601-P, Santiago de Chile: CEPAL, 1959.
- CEPAL, "Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía", LC/G 1898, Santiago de Chile: CEPAL, 1996.
- CEPAL, "Equidad, desarrollo y ciudadanía", LC/G. 2071 (SES. 28/3), Santiago de Chile: CEPAL, 2000.
- Cimoli, M., "Technological gaps and institutional asymmetries in a north-south model with a continuum of goods", *Revista Metroeconómica*, 39(111) 1988.
- Cimoli, M. y Dosi, G., "De los paradigmas tecnológicos a los sistemas nacionales de producción e innovación", *Comercio Exterior*, agosto 1994.
- Cimoli, M. y Katz, J., "Structural reforms, technological gaps and economic development. A Latin American perspective", mimeo, Halborg: DRUID-Nelson and Winter Conference, junio 2001.
- Cimoli, C. y Soete, L., "A generalized technology gap trade model", *Economie Appliquée*, 45(3)1992.
- Dosi, G. et al., *The economics of technical change and international trade*, Londres: Harvester Wheatsheaf, 1990.
- Dosi, G. y Fabiani, S., "Convergence and divergence in the long term growth of open economies, en: Silverberg, G. y Soete, L. (eds.), *The economics of growth and technical change: technologies, nations, agents*, Londres: Edward Elgar, 1994.
- Evans, P., "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, (140)1996.
- Fagerberg, J., "Convergence or divergence? The impact of technology on why growth rates differ", *Journal of Evolutionary Economics*, (5)1995.
- Fajnzylber, F., "Industrialización de América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío'", *Cuadernos de la CEPAL*, (60)1990.

- Fajnzylber, F., *La industrialización trunca de América Latina*, México: Nueva Imagen, 1983.
- Faria, V. et al., "Preparando o Brasil para o século XXI", Brasília: Presidencia de la República, 2000.
- Firench-Davis, R., *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile: Mc Graw Hill-Interamericana, 1999.
- Fitzgerald, V., "La CEPAL y la teoría de la industrialización", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, LC/G. 2037-P, 1998.
- Freeman, Ch., *The economics of hope: Essays on technical change, economic growth and the environment*, Londres: Pinter Publishers, 1992.
- Freeman, Ch. y Pérez, C., "Structural crisis of adjustment: business cycles and investment behaviour", en: Dosi, G. (ed.), *Technical change and economic theory*, Londres: Pinter Publishers, 1988.
- FUNDAP, "Economía regional e problemas do emprego", Convenio núm. 10/97, Relatório final, São Paulo: IPEA/FUNDAP, 1998.
- Furtado, C., "O subdesenvolvimento revisitado", *Revista Economia e Sociedade*, (1)1992.
- Haggard, S., *Pathways from the periphery: the politics of growth in the newly industrializing countries*, Corneel University Press, 1990.
- Hirschman, A. O., *La estrategia de desarrollo económico*, México: Fondo de Cultura Económica, 1958.
- Hounie, A. et al., "La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento", *Revista de la CEPAL*, (68) agosto 1999.
- Humphrey, J., "Opportunities for SMEs in developing countries to upgrade in the global economy", SEED Working Paper, Sussex: Institute of Development Studies, 2001.
- Katz, L. y Murphy, K., "Changes in the structure of wages 1963-87: supply and demand factors", *Quarterly Journal of Economics*, (107)1992.
- Londoño, J. L. y Székely, G., "Distributional surprises after a decade of reforms: Latin America in the Nineties", Ponencia presentada en el seminario Latin America after a decade of reform: what are the next steps?, Barcelona: BID, 1998.
- Lundval, B., *National Systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*, Londres: Pinter Publishers, 1992.
- McCombie, J. S. y Thirlwall, P., *Economic growth and the balance of payments constraints*, Londres: St. Martín Press, 1994.
- McCombie, J. S., "Empirics of balance-of-payments constrained growth", *Journal of Post-Keynesian Economics*, 3 (19), 1997.
- Mytelka, L., "Local systems of innovation in a globalized world economy", *Industry and Innovation*, 7(1)2000.
- Nelson, R. R. y Winter, S., *An evolutionary theory of economic change*, Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press, 1992.
- Ocampo, J. A., "Retomar la agenda del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, (74)2001a.
- Ocampo, J. A., "Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI", *Revista de la CEPAL*, (75)2001b.
- Pérez, C., "Las nuevas tecnologías. Una visión de conjunto", en: Ominami, C. (ed.), *La tercera revolución industrial: impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996.
- Prebisch, R., "Exposición en el V período de sesiones de la CEPAL", *El Trimestre Económico*, 20(2)1953.

- Prebisch, R., *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México: Fondo de Cultura Económica, 1963.
- Prebisch, R., *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México: Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Reinert, E. S., "Catching-up from way behind. A third world perspective on first world history", en: Faberberg, J. et al., *The dynamics of technology, trade and growth*, Londres: Edward Elgar, 1994.
- Rodríguez, O., "Heterogeneidad estructural y empleo", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, LC/G. 2037-P, 1998.
- Rodríguez, O., *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México: Siglo XXI Editores, 1981.
- Rodrik, D., "Talking trade policy seriously: export subsidization as a case study in policy effectiveness", NBER Working paper, (4547) diciembre 1993.
- Romer, P., "Endogenous technical change", *Journal of Political Economy*, Illinois: The University of Chicago Press, 1990.
- Schmitz, H., "Collective efficiency: growth path for small scale industry", *Journal of Development Studies*, 31(4).
- Scitowsky, T. "Two concepts of external economies", *Journal of Political Economy*, (62) abril 1954.
- Solow, R., "A contribution to the theory of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, 70(1)1956.
- Soskice, P., Carlin, W., "Medium-run Keynesianism: hysteresis and capital scrapping", en: Davidson, P. y Kregel, J. (ed.), *Macroeconomic problems and policies of income distribution*, Aldershot: Edward Elgar, 1989.
- UNCTAD, "Informe sobre el comercio y el desarrollo", Ginebra: UNCTAD, 1999.
- Vercelli, A., "Por una economía no reduccionista", *Revista Economía e Sociedade*, (1)1994.
- Verspagen, B., *Uneven growth between interdependent economies. An evolutionary view on technology gaps, trade and growth*, Aldershot: Avebury, 1993.



Se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2002  
en Gráfica Futura, Agraciada 3182,  
Montevideo, Uruguay.  
Depósito Legal N° 326 021  
Comisión del Papel  
Edición amparada al Decreto 218/96