

Auge, ocaso y resurgimiento de los estudios sobre desarrollo en América Latina

Flavio Gaitán

I L P E S



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento ha sido elaborado por Flavio Gaitán, Investigador del INCT-PPED (Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia “Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento”), Profesor visitante del IESP-UERJ (Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro) y Becario de posdoctorado de la FAPERJ (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro).

El documento fue elaborado en el marco de las Primeras Jornadas de Planificación Económica y Social 2013, organizadas por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). La revisión y preparación de todos los documentos fue llevada a cabo por Paulina Pizarro, bajo la coordinación general de René A. Hernández.

Se agradece los comentarios y el apoyo del Comité académico encabezado por Jorge Máttar, Director del ILPES, y compuesto por Rudolf Buitelaar, René A. Hernández, Luis Miguel Galindo, Eduardo Aldunate, Luis Mauricio Cuervo, Sergio González, Juan Francisco Pacheco, Daniel Perrotti, Luis Riffo, Carlos Sandoval, Alicia Williner y Lucy Winchester.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Del desarrollo sustitutivo a la hegemonía neoliberal: auge y ocaso de los estudios de desarrollo en América Latina	9
II. Posneoliberalismo y reemergente de los estudios sobre desarrollo	17
III. Agendas en cuestión	21
A. Inserción internacional	21
B. Innovación	24
C. Régimen de bienestar	26
D. Rol activo del Estado	27
IV. Palabras finales	31
Bibliografía	33

Resumen

El artículo se propone analizar la dinámica de surgimiento y ocaso del proyecto desarrollista y la recuperación de los ejes centrales de los estudios del desarrollo en América Latina a partir de la llegada al poder de coaliciones anti-neoliberales. Interesa analizar una dinámica de desarrollo como un proceso político-normativo, en el que el Estado y los actores estratégicos (definidos de modo simple como aquellos con capacidad diferencial de influir en el ciclo de políticas públicas) asumen un papel clave para entender las diferencias entre los casos nacionales. En segundo lugar buscamos plantear de modo somero y exploratorio los desafíos que para la consolidación de una dinámica desarrollista representan tanto la crisis del modo de producción capitalista originada en los países centrales en 2008/9 como la reconfiguración del sistema mundo asociada a la fragmentación de las cadenas de valor global.

“Nunca está de más repetir e insistir que el desarrollo se hace para el hombre”

Celso Furtado

Introducción

Entender las causas y condicionantes del desarrollo socioeconómico ha sido uno de los principales temas de investigación de la economía y las ciencias sociales de América Latina, de modo particular desde fines de los años 1940. La reflexión sobre las dinámicas de desarrollo está directamente asociada a los ciclos históricos y a los cambios en la dinámica concreta del modo de producción capitalista a nivel global y doméstico. En este sentido, América Latina ha atravesado, en los últimos cuarenta años, dos grandes transiciones en sus modelos de desarrollo. En primer lugar, el agotamiento del modelo cerrado de posguerra y su reemplazo por el neoliberalismo; en segundo término, en la última década, el ocaso del pensamiento neoclásico (aunque parcial y aún no definitivo) y el reemergente de un núcleo programático que ha sido definido como post-neoliberal o neo-desarrollista.

En este artículo nos proponemos analizar la dinámica de surgimiento y ocaso del proyecto desarrollista y la recuperación de los ejes centrales de los estudios del desarrollo en América Latina a partir de la llegada al poder de coaliciones anti-neoliberales. Nos interesa analizar una dinámica de desarrollo como un proceso político-normativo, en el que el Estado y los actores estratégicos asumen un papel clave para entender las diferencias entre los casos nacionales. En segundo lugar buscamos plantear de modo somero y exploratorio los desafíos que para la consolidación de una dinámica desarrollista representan tanto la crisis del modo de producción capitalista originada en los países centrales en 2008/9 como la reconfiguración del sistema mundo asociada a la fragmentación de las cadenas de valor global.

I. Del desarrollo sustitutivo a la hegemonía neoliberal: auge y ocaso de los estudios de desarrollo en América Latina

La preocupación por el desarrollo es antigua y coetánea al surgimiento de la economía política en el siglo XVIII, aunque como campo específico, los estudios sobre desarrollo tienen poco más de medio siglo (Cooper, 2005). En los inicios de la reflexión económica, el principal interrogante de los investigadores se centraba en entender las causas del crecimiento o la riqueza de las sociedades. Sólo en la Segunda Posguerra se conformará un campo de pensamiento rotulado Economía del Desarrollo, inspirado por la preocupación de retomar la senda de crecimiento de economías estancadas (Cooper, 2005; Rist, 1997).

El surgimiento y consolidación del pensamiento desarrollista como disciplina particular se produjo en un momento de expansión del capitalismo monopolista con los procesos de incipiente industrialización y bajo la hegemonía intelectual de la teoría de la modernización. El progreso era entendido como un proceso lineal que debe seguir ciertas etapas, para garantizar el paso de la sociedad tradicional hacia la moderna. El desarrollo implicaba la posibilidad de plasmar en las regiones “atrasadas” la modernización de las condiciones económicas, sociales, institucionales e ideológicas del país, proceso que correspondía, en última instancia, a generar las condiciones de posibilidad de los patrones vigentes en los países capitalistas centrales.

Transitar por una dinámica de modernización implicaba adentrarse en un proceso de transición. Durante un tiempo, el país en cuestión estaría expuesto a una dualidad entre un sector tradicional y uno moderno. Aunque, en principio, ambos tipos de sociedad son mutuamente excluyentes en la medida que la sociedad tradicional carece de las características de las sociedades modernas, la modernización es un proceso de adquisición de atributos paulatino y con un final homogeneizador. Tomando como modelos a las sociedades desarrolladas occidentales, se creía que la modernización podría producir en los países del tercer mundo los mismos efectos sociales: mayor diferenciación funcional, industrialización, urbanización, mayores niveles de alfabetización y avance en los grados de escolaridad, una baja no solo de la mortalidad infantil sino también de las tasas de fecundidad y el desarrollo político.

En términos metodológicos, el desarrollo era visto como la capacidad que mostraran los países de generar riqueza nacional. Aún cuando esa riqueza era vista en función de la distribución a los ciudadanos, los indicadores más usados para medir el desarrollo nacional eran el producto bruto

interno, el nivel de alfabetización, el grado de industrialización o el producto medido por habitante. Las diferencias sólo podían establecerse por criterios cuantitativos, considerados apropiados para identificar el estadio de un país en una escala que se considera evolutiva (Marini, 1994).

El factor incontrastable de la experiencia histórica que mostraba que no se daba una confluencia hacia el crecimiento en los países no desarrollados fue clave en las críticas a la teoría de la modernización, surgidas tanto de economistas heterodoxos como de los centros creados por impulso de las Naciones Unidas. De estos, la CEPAL sería, tal vez, el que mayor preeminencia ocuparía en la investigación sobre desarrollo. El gran mérito del trabajo cepalino fue construir una teoría del desarrollo desde América Latina para las condiciones históricas de los países de la región¹, superando el sesgo eurocéntrico y la idea de un único modelo de crecimiento. Al menos durante las dos primeras décadas de existencia, el organismo logró ir más allá de la teoría del desarrollo en su versión modernizante y se constituyó en una verdadera usina de debate de ideas. Aún cuando nació con el concurso del mainstream del pensamiento económico y, particularmente, de los gobiernos de los países centrales, logró situarse como pieza clave del pensamiento latinoamericano, mostrando considerables grados de autonomía intelectual.

Adoptando un sesgo marcadamente normativo por el cual buscaba influir el ciclo de políticas en los diferentes países de la región, el pensamiento estructuralista representó el mayor aporte teórico-metodológico de la CEPAL. La figura de Raúl Prebisch (Secretario General del organismo entre 1950 e 1963) fue clave para conformar el pensamiento cepalino y su influencia continuó después de su alejamiento, para colaborar en la creación y asumir la Dirección de la flamante UNCTAD (Organización de las Naciones Unidas para el Comercio). En los trabajos que publica en los años iniciáticos de la CEPAL devino un actor fundamental para conformar el instrumental teórico del organismo. De hecho, en esos escritos plantea los ejes centrales de la visión desarrollista cepalina: la inserción internacional (y el tema clave del desarrollo desigual entre centro y periferia); la dualidad de la región (que Aníbal Pinto llamaría heterogeneidad estructural), la idea del deterioro de los términos de intercambio, el método de análisis histórico-estructural y la crítica a la teoría ortodoxa neoclásica (Love, 1980; Bielschowsky, 1998; Rodríguez, 1980; Sánchez Ancochea, 2008; Di Filippo, 2007).

El primer gran tema de análisis es la inserción internacional. Con la introducción del esquema centro-periferia, tomaba como punto de partida a las relaciones que se establecen entre Estados nacionales en el ámbito de la economía mundial. Centro y periferia desempeñan funciones diferentes, manteniendo relaciones en base al patrón dominante de desarrollo capitalista, creado por las economías centrales. Era más que una situación de atraso, un padrón específico de funcionamiento y el modo en que evolucionan las economías.

El deterioro de los términos de intercambio es clave en el esquema de Prebisch y pasará a serlo para el análisis cepalino en general. Prebisch demostró con datos concretos que, desde fines del siglo XIX (1870) se podía observar como característica del comercio mundial una tendencia perjudicial en detrimento de los países productores de bienes primarios. La principal explicación del deterioro de los términos de intercambio se relaciona con las diferencias en el mercado laboral de centro y periferia. En los países periféricos, la producción se basa en productos naturales con una baja elasticidad-ingreso, a diferencia de los productos industrializados de los países centrales, que muestran una alta elasticidad-ingreso, mayor tendencia al progreso técnico y una apropiación por parte de trabajadores y empresarios. Mayor estabilidad laboral y la existencia de sindicatos poderosos posibilitan que los precios no caigan en tiempos de crisis. Como contrapartida, los salarios laborales en la periferia son menos rígidos debidos al alto subempleo (provocado por el excedente de la mano de obra no ocupada en el campo que genera presiones sobre el sector de servicios al no poder ser ocupado por la industria). De esta diferencia en la productividad del empleo se asume que los

¹ En palabras de Celso Furtado (1999: 30): “Cualquier reflexión acerca del legado de la CEPAL debe partir del reconocimiento de que en ella se efectuó el único esfuerzo de creación de un cuerpo de pensamiento teórico sobre política económica que ha surgido en esa vasta área del planeta a la que se denominó tercer mundo” (citado en Guillen, 2007: 296).

empresarios de los países periféricos se encuentran en una posición de desventaja para mantener sus niveles de lucro, en parte porque la demanda de los productos en que tienen ventajas naturales está directamente relacionada a la demanda por parte de los países industrializados. Producto de esta desigualdad, mientras el centro retiene íntegramente el fruto del progreso técnico, se genera una transferencia de valor desde los países periféricos a los países centrales, resultando en una sangría de capitales en los primeros (por estar "...en posición favorable de captar una parte del [progreso técnico] que surge en la periferia"). La diferencia entre los dos tipos de economía produce, a su vez, que los países primario-exportadores no puedan desarrollar tecnologías y capitales propios para poder aumentar la productividad del trabajo, que es mayor en los países industrializados².

El segundo gran tema son las condiciones estructurales internas (Bielschowsky, 1998). El concepto clave en este campo es la dualidad que muestran los países de la región que presentan una coexistencia de actividades y ramas productivas en las cuales la productividad media del trabajo es similar a la que prevalece en los grandes centros industriales, generando empleo con otros en los que los niveles de productividad son bajos, generando subempleo, persistente aún luego del tránsito de la economía rural a otra más industrializada. Esto en el marco de una base económica con una baja productividad de sus sectores económicos, fuertemente especializada, poco diversificada y asentada en pocos rubros de exportación. La coexistencia de empleo y subempleo es la expresión manifiesta de la dualidad o (en palabras de Pinto) heterogeneidad estructural (Rodríguez, 2001). La especialización productiva, basada en la producción primario-exportadora condiciona el proceso de industrialización, forjando una dependencia en el carácter especializado, poco complejo y escasamente diversificado de la estructura productiva. El resultado es que, a pesar de que las estructuras productivas se transforman y complejizan (al pasar de la producción agraria a la industrial) persiste el rasgo de heterogeneidad y especialización (en contraste con el perfil de los países centrales que combinan homogeneidad y diversificación). De este modo, se polarizan los ritmos de aumentos de productividad del trabajo y los ingresos correspondientes (Rodríguez, 2001; Ocampo, 2001; Bielschowsky, 1997).

La CEPAL no surgió como un organismo académico pero fue exitosa en articular en un marco histórico y estructural que le otorgaba inteligibilidad a conceptos previos (Di Filippo, 2007). Su método es, básicamente, histórico. En última instancia, desarrollo y subdesarrollo son resultado de una configuración histórica específica (Furtado, 1971). Sus ideas incluían una cerrada defensa del papel del Estado en la esfera productiva y en la regulación de las relaciones establecidas con los actores económicos, principalmente, las que se dan entre capital y trabajo. La idea de "desarrollo hacia adentro" apostando a la industrialización y diversificación en ramas y sectores, complementada con la necesaria reducción de la dependencia externa, iba a contramano de la visión hegemónica neoclásica sobre el equilibrio del comercio internacional.

La idea de progreso técnico era fundamental (sus efectos, quién lo apropia, cómo propagarlo). De hecho, en los diversos estudios insiste sobre el hecho de que la propagación ha sido lenta e irregular y que "las ingentes ventajas del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia". La industrialización debía darse de modo de avanzar hacia actividades con mayor progreso técnico, y no era incompatible con el desarrollo eficaz las actividades primarias, dado que en ambos sectores la exigencia era "...disponer de mejores equipos e ir aprovechando prontamente el progreso de la técnica".

El Estado ocupaba el rol de gran estrategia en la generación de condiciones de desarrollo, con el objetivo de superar tendencias que eran vistas como características de la situación periférica: el desempleo, el desequilibrio externo y el deterioro de los términos de intercambio (Bresser Pereira, 2011). La crítica adquiriría sentido pleno por la recomendación de programas de políticas públicas que revertirían los ciclos viciosos de la región. Esta fe en la posibilidad de desandar caminos de retraso relativo está implícita en la idea de desarrollo autónomo.

² La tendencia estructural al deterioro de los términos de intercambio ha sido criticada o corregido por análisis posteriores. Se puede consultar: Erten y Ocampo (2012, en CEPAL 2012a) y Ocampo y Parra (2003).

Del mismo modo que irrumpieron, los estudios del desarrollo entraron en un largo letargo a mediados de los años 1970, cuando creció el ataque a los proyectos nacionales de economías protegidas e industrialización por medio de la protección estatal. De hecho, se atribuyó a la sustitución de importaciones la mayor parte de los problemas económicos, culpando también a la CEPAL de las políticas de “desarrollo hacia adentro” implementadas (Edwards, 1995). Estos ataques representaron un punto de inflexión en los estudios de desarrollo, abonado por los problemas internos y los derivados de la crisis financiera de inicios de los años 1980.

La crisis económica de los años 1980 se expresó en una doble vía (productiva y financiero), potenciando la restricción fiscal y debilitando la capacidad de generar divisas para el pago de importaciones para asegurar la producción. La crisis de la deuda fue el gran factor que condicionó las dinámicas de desarrollo de una región que atravesaba, en varios países, la transición hacia regímenes democráticos. La presión de los países centrales y la posición inflexible de los organismos multilaterales de crédito, en particular el FMI, generaron presiones adicionales sobre países altamente endeudados con escasos márgenes de maniobra. Al mismo tiempo que la promoción de la descentralización financiera, comercial e impositiva, el ajuste fiscal y la redefinición del gasto público que se exigió a los países de la región estuvo íntimamente relacionada con la necesidad de asegurar las divisas suficientes para el pago de las deudas públicas.

La suba unilateral de tasas de interés impactó negativamente sobre los países de la región, dando lugar a la crisis de la deuda. El fuerte endeudamiento externo significó el medio por el cual los Estados y sus economías quedaron más firmemente atados a las crisis internacionales y permitió a los países centrales controlar su propia situación interna, aumentando el déficit y asegurando así financiamiento internacional. Por otro lado, la deuda externa actuó como un verdadero drenaje de recursos del sector público hacia los sectores financieros. La transferencia neta de recursos entre 1982 y 1991 fue superior a los 200.000 millones de dólares (Toussant, 2003). Todo ello en el marco de un crecimiento exponencial de la circulación de capitales no productivos, en busca de ganancias rápidas (Chesnay, 2003).

La “comunidad de donantes” (Ezcurra, 2000) asumió el papel de gendarme para garantizar el cobro de los créditos otorgados. A pesar de los esfuerzos del grupo Contadora, los países debieron negociar sus deudas por separado. Estados Unidos promocionó planes de rescate de bonos de la deuda (Plan Baker y Plan Brady) que representaron un alivio poco significativo para los países de la región³ pero cumplieron el objetivo de garantizar a los países acreedores el cobro de sus títulos. Por otro lado, la política de condicionalidad del FMI supeditaba sus préstamos a la adopción de políticas ortodoxas: equilibrio fiscal, austeridad monetaria, privatizaciones y superávit comercial. La alianza tácita entre los mercados financieros y los organismos multilaterales de crédito condicionó el grado de libertad de los países para desplegar políticas de desarrollo y el papel interventor del Estado, en particular en materia social.

Antes que un fracaso de la ISI, la crisis financiera representó el factor de posibilidad para que el pensamiento neoliberal se convirtiera en la ideología hegemónica; un “consenso” (Williamson, 1990) que atravesó regiones e identidades ideológico-partidarias. A su vez, en el plano académico el desarrollismo fue atacado no sólo “desde fuera” por el pensamiento neoliberal, sino también “desde dentro” por la teoría de la dependencia⁴. Al negar, por distintos caminos, la posibilidad de contar con una burguesía nacional, se atacaba el núcleo de la teoría cepalina que descansaba en la necesidad de industrialización. El eje de articulación Estado-Burguesía Nacional-Trabajadores que se puede encontrar más o menos implícito en los análisis desarrollista acaba negado.

³ De hecho, la deuda pasó de 32.561 millones de dólares en 1975 a 475.374 millones en 1990 y 789.398 millones en 2002. El período neoliberal ahondó el drenaje de recursos; los 11 años transcurridos entre 1990 y 2000 han representado una transferencia de capitales en concepto de pago de intereses descomunal. En conjunto el MERCOSUR ampliado “pagó deuda” por 245 mil millones de dólares.

⁴ A pesar de que se suele hablar, comúnmente, de Teoría de la Dependencia, es difícil pensar en una escuela dependentista, existiendo en realidad diversos abordajes con puntos en contacto.

Durante los años 1990 las administraciones nacionales implementaron profundos y radicales procesos de apertura al mercado, incluyendo descentralización, privatizaciones, desregulación de las actividades económicas, una redefinición de los objetivos estatales establecidos en función de garantizar la ganancia privada y nuevos formatos de políticas sociales con flexibilización laboral incluida (Ezcurra, 2000; Vilas, 1998; Anderson, 1999). Los procesos de liberalización comercial y financiera se constituyeron en piezas clave de los procesos de ajuste estructural, que generaron una rearticulación de los límites Estado y Mercado. La prédica de apertura al mundo incluía adaptar las tasas aduaneras (expresión del marco regulatorio proteccionista del Estado social) a la nueva situación de economías *abiertas a la competencia*. Entre mediados de los años 1980 y fines de la década de 1990, la reducción general de tarifas en América Latina ha sido de más de 30 puntos, pasando de una media de 48.9 a 10.7 %. (Lora, 2001).

En el plano macroeconómico se implementaron políticas monetarias restrictivas, aumentando las tasas de interés y reduciendo la oferta de dinero. Con casos extremos como los países que renunciaron a tener políticas monetarias soberanas (Argentina, Guatemala, Panamá), se logró reducir la inflación a costa de socavar los niveles de crecimiento económico. A su vez, hubo políticas fiscales restrictivas aumentando los impuestos sobre el consumo al tiempo que se reducían los que recaen sobre el capital, en un aparente intento de promover la inversión.

Por su parte, la liberalización financiera se implementó en la región con el objetivo principal de conceder mayor libertad de funcionamiento a los actores del sistema financiero, cuya prédica se daba en favor del libre movimiento de capitales sin controles “estrictos”, para posibilitar que este fluya allí donde se encuentra la mayor rentabilidad. En términos generales, la liberalización ha consistido en la reducción de las exigencias de reserva, la eliminación de controles a los tipos de interés, y el desmantelamiento de los mecanismos para las inversiones obligatorias y los préstamos asignados por mandato (Lora, 2001).

Es cierto que el modelo tenía serios problemas, pero el ataque era profundamente ideológico⁵ y se dirigía a debilitar la expansión del Estado y, fundamentalmente, la intervención social. Los ataques exageraron la supuesta inviabilidad y se basaron en un diagnóstico errado que asociaba las dinámicas de industrialización a un proceso cerrado y de índole sustitutivo. Es necesario desmitificar este prejuicio. En primer lugar, las tasas de crecimiento fueron sustancialmente superiores. Entre 1950 y 1970 el promedio fue de 5,5 por ciento. Durante los años noventa se creció a un promedio anual de 3,2 por ciento y si consideramos el período neoliberal estricto (1990-2003) el crecimiento se reduce a 2,6%. Incluso, algunos países, como Brasil (que en el período 1970-75 creció a 10.3% anual) y México tuvieron, durante la etapa de expansión, tasas de crecimiento aún más altas. En segundo lugar, en los años 1980 no fracasó el modelo sustitutivo que, como demostrara claramente María Conceição Tavares ([1963]1972), había terminado en los años 1960. En tercer lugar, es un error pensar que la CEPAL promovía un modelo cerrado (de hecho, el mismo Prebisch (1961; 1982) alertaba sobre la necesidad de abrir las economías y ya en su estudio de 1949 apela a un comercio exterior activo para poder extraer “los elementos propulsores del desarrollo”) o que no llevó a cabo serias reflexiones sobre los problemas de las dinámicas de industrialización. Los ejemplos sobran: los trabajos de Pinto (1970) sobre el carácter limitado de la industrialización que no llegaba a alterar la heterogeneidad estructural; los análisis sobre las características del proceso de industrialización que llevaba al endeudamiento y a la conformación de sistemas productivos orientados a sectores con mayor densidad de capital con mayor demanda de inversión (Pinto, 1970; Sunkel y Paz 1974; Tavares ([1963]1972); las críticas al excesivo endeudamiento externo (CEPAL, 1971); las mencionadas críticas a la persistencia del proteccionismo (Prebisch, 1961; 1982); las referencias a las limitaciones de los modelos de desarrollo que podían industrializar sin alterar dinámicas que perpetúan desigualdades sociales, haciendo que la industrialización acabe potenciando los padrones distributivos (Tavares & Serra, 1971; Furtado, 1966), entre muchos otros.

⁵ Sobre la formación del pensamiento neoliberal se puede consultar: Anderson (1999), Ezcurra (2000) y Gentilli (1998).

La hegemonía neoliberal en la región, a pesar de los matices (radical en Argentina y Chile; más moderada en Brasil y Uruguay) opacó el pensamiento sobre las alternativas de desarrollo y forzó a la CEPAL a repensar sus ideas. En su informe anual de 1990 se presentó el documento “Transformación Productiva con Equidad”, que algunos toman como punto de partida del neoestructuralismo⁶. Se lo suele definir como “ajuste heterodoxo” o una “concepción heterodoxa de los planes de estabilización” (Guillén, 2007). El documento era ambicioso y buscaba discutir un nuevo modelo de desarrollo pensando en una inserción estratégica en el mercado mundial, reconociendo la importancia de los imperativos financieros y la necesidad de reducir las transferencias de capital para el pago de deuda pública, partiendo de considerar el contexto crítico (“encrucijada”) en que vivía América Latina luego de la “década perdida”: el punto de partida o “aprendizaje doloroso” caracterizado por el desequilibrio macroeconómico, bajo dinamismo, moderadas tasas de inversión, ajustes regresivos y problemas en el sector público. Luego de reconocer los numerosos desafíos que la región tienen para consolidar estrategias de desarrollo (ajustar las economías, incorporarlas al cambio tecnológico, elevar el ahorro, mejorar la distribución del ingreso) identifica factores condicionantes para la transformación productiva, tanto en el ámbito externo (mayor competitividad internacional asociada a la incorporación del cambio técnico en el proceso productivo y no como mero aprovechamiento de los bajos salarios) como interno (como el equilibrio macroeconómico y financiamiento para el desarrollo). De modo coherente con el pensamiento estructuralista, la industrialización es presentada como el eje de la transformación productiva (portadora del progreso técnico) siendo necesario avanzar hacia la homogeneización productiva superando el “encapsulamiento sectorial”. El documento también aborda temas clave para el pensamiento desarrollista como la integración latinoamericana y caribeña, las medidas redistributivas para enfrentar el imperativo de la equidad y la necesidad de contar con Un Estado eficiente. Finalmente, contiene propuestas para la transformación productiva en tres ejes: políticas de apoyo a la inserción internacional, políticas para favorecer la articulación productiva y políticas para generar o potenciar la interacción entre agentes públicos y privados.

El planteo con que la CEPAL buscó aportar a la ola de procesos de ajuste en la región fue ambiguo. Diferentes autores afirman que es posible encontrar una coherencia con el estructuralismo cepalino (Bielschowsky, 1998; Fajnzylber, 1996), aunque esto es causa de controversia. El mismo Bielschowsky (1998: 40) reconoce que “...la CEPAL de los años noventa... no se opuso a la marea de las reformas, al contrario, en teoría tendió a apoyarlas, pero subordinó su apreciación al criterio de la existencia de una “estrategia reformista” que pudiera maximizar sus beneficios y minimizar sus deficiencias a mediano y largo plazo”. Guillén (2007: 312) afirma que “los neoestructuralistas no critican los fundamentos ni los principios de base de las políticas de ajuste. Se limitan a criticar el ritmo o la amplitud del ajuste y a denunciar, como ya lo había hecho la UNICEF, las consecuencias sociales negativas del ajuste para los países latinoamericanos. Se trata de una crítica de la forma y no del fondo del pensamiento neoliberal...”. También para Di Filippo (2007: 141) “...la CEPAL aceptó como hechos consumados el nuevo modelo de desarrollo generalizado a partir de los noventa y el papel central de la competitividad internacional en la viabilidad económica de las economías abiertas”. Nahon et al. (2006: 360) son más duros aún al afirmar que “la CEPAL abandona la cuestión del desarrollo y se focaliza en la estabilización y el ajuste, priorizando una visión de corto plazo. Las críticas que se hacen a esta etapa se relacionan con el sesgo pro-mercado, el reconocimiento de disímiles formas de intervención estatal⁷ o el papel subsidiario del componente distributivo.

Quizá la ambigüedad del organismo se explique por el papel público de la institución, incapacitada de “quemar las naves” con los gobiernos que estaban llevando a cabo los ajustes estructurales. Fajnzylber reconocía que, al menos en cuatro ámbitos, había coincidencias entre el planteo del organismo y el proyecto neoliberal, a saber: urgencia de implementar reformas

⁶ No existe opinión común sobre el origen del neoestructuralismo. Sobre esto se puede consultar: French Davis (1986), Sunkel y Zabaleta (1990), Di Filippo (2007) y Guillén (2000).

⁷ El reconocimiento de que las políticas públicas no son sinónimo de estatismo ha dado lugar a que se critique el supuesto acompañamiento del organismo a las ideas neoliberales sobre Estado mínimo.

económicas, necesidad de plantear la inserción del Estado de los países de América Latina, el desafío de repensar y modificar el papel del Estado y el carácter prudente (dentro de ciertos límites) de la política macroeconómica. Pero presentaba las diferencias como más profundas que las coincidencias, haciendo que “las similitudes (sean) más de forma que de contenido”. En primer lugar, por contraste a un modelo normativo, universal y abstracto, el método cepalino continuaba siendo forjado desde la región y pensado para las condiciones específicas históricas de América Latina (de la “realidad de contraste entre el desarrollo latinoamericano y el de otras latitudes —y no desde un modelo teórico— ... surgen las indicaciones en cuanto a orientaciones necesarias y verosímiles para América Latina). En segundo término, el énfasis dado a la cuestión de la equidad como necesaria para la competitividad, diferenciándose de la posición minimalista neoliberal que acepta planes para la extrema pobreza. En tercer lugar, la importancia que la CEPAL, en esta nueva fase, otorga al progreso técnico “crucial para elevar la productividad y la competitividad, lo que implica mejorar el nivel de vida y poder redistribuir en favor de la equidad”. En cuarto término, la idea de inserción internacional por medio de competitividad auténtica, esto es, basada en el progreso técnico y la innovación y de ningún modo en salarios bajos o mera explotación de recursos naturales. En quinto lugar, a diferencia de la “neutralidad intersectorial” que propone el neoliberalismo (con una marcada indiferencia por el tipo de sector productivo a impulsar), la propuesta cepalina reconoce la necesidad de propender a la “articulación productiva” de modo de “reconocer las diferentes especificidades sectoriales”. Por último, diferenciándose de la “subsidiariedad del Estado” que plantea el neoliberalismo (“cuanto menos Estado, mejor”), la CEPAL defiende la concertación estratégica público-privada.

Más allá de los esfuerzos de Fajnzylber y otros técnicos de la CEPAL y de la controversia sobre el papel del organismo frente a los programas de ajuste y estabilización la fuerza del bloque histórico que promovió la apertura al mercado fue tan extraordinaria que el organismo, al igual que el pensamiento sobre desarrollo en general, quedó relegado a un lugar menor. No se puede negar que se han hecho esfuerzos para instalar temas en la agenda, como lo muestran los informes anuales o una vasta obra generada desde el organismo sobre los temas clave para el desarrollo como innovación, empleo, distribución del ingreso, inserción internacional, políticas sectoriales, entre otros. Pero es innegable que, por poco más de una década, el fin de la historia y la defensa de un solo camino hacia el crecimiento (claramente, el neoclásico) avasallaron otras formas alternativas de pensar las condiciones para el desarrollo, situación que comenzaría a ser revertida a inicios de los años 2000

II. Posneoliberalismo y reemergente de los estudios sobre desarrollo

Diversos factores se combinaron para debilitar el paradigma neoliberal. Por un lado, los crecientes niveles de pobreza y ampliación de la desigualdad. La combinación de políticas de ajuste y formatos focalizados de políticas sociales no llevó a una mejora de los indicadores sociales. De hecho, se amplió la brecha social. La desigualdad aumentó en un amplio número de países. La pobreza no aumentó en términos relativos durante la década (bajó de 48,3% en 1990 a 43,8% en 2000 del mismo modo que la indigencia del 22,1 al 18,5%) pero sí creció el número absoluto, pasando de 200,2 a 211,4 millones el número de personas viviendo bajo la línea de pobreza (de los cuales 93,4 millones en pobreza extrema). El deterioro social potenció la radicalización de la protesta en varios países como Ecuador, Venezuela, Bolivia y Argentina, aportando al descrédito del neoliberalismo.

La llegada al poder de coaliciones progresistas, otro factor central para explicar el cambio de época obedece, en parte, al fracaso del proyecto neoliberal que no cumplió con ninguna de sus premisas. Las fracturas en las coaliciones de sustento del neoliberalismo se dieron tanto en el campo político como en el económico. La desarticulación del neoliberalismo estuvo influida también por el creciente rol crítico del empresariado. Por otro lado, se fueron generando grietas en la concepción monolítica y poco permeable de los Organismos Multilaterales de crédito que pasaron a “redescubrir” la importancia del Estado y sus instituciones. En realidad, más allá de los méritos de ciertos “conversos” de los organismos internacionales, se trató de un descubrimiento tardío, cuando los fracasos de las políticas que habían recomendado era evidente. Los numerosos estudios sobre el Estado desarrollista ya habían confrontado el éxito de los países del sudeste asiático con el menor grado crecimiento y dinamismo de las economías que habían seguido a rajatabla el recetario neoliberal (Amsdem, 2001; Evans, 1992; Wade, 1990).

¿Constituye el neo-desarrollismo una simple recuperación del pensamiento cepalino de posguerra? Cualquier respuesta puede ser apresurada, dado que es un cuerpo de ideas aún en formación y que se nutre tanto del pensamiento académico como de las experiencias post-neoliberales en curso. Se puede decir que el nuevo desarrollismo presentaría una tenue relación con el desarrollismo estructuralista cepalino, pero conformándose como un cuerpo de ideas diferente.

Bresser Pereira (2007: 110) afirma que “el nuevo desarrollismo no es una simple teoría económica, sino una estrategia nacional de desarrollo” que no se basa, como fue durante la posguerra, en la protección de la industria infante sino en la industrialización abierta a la competencia. Comparte con el desarrollismo cepalino la intervención del Estado, que debe ser fuerte en términos financieros y

en sus capacidades administrativas, pero se separa de aquel en la articulación que se establece entre el Estado y el Mercado. Aún cuando en sus palabras, el neodesarrollismo “no cree que el mercado pueda resolverlo todo” éste ocupa un lugar central. El proyecto neodesarrollista constituiría así una especie de tercer discurso entre el neoliberalismo (que Bresser denomina ortodoxia convencional) y el estructuralismo cepalino (que el autor considera responsable de los problemas asociados al proteccionismo ilimitado y el déficit fiscal casi permanente). En la misma línea de análisis, De Paula & Oreiro (2009) afirman que el nuevo desarrollismo incluye estabilidad macroeconómica, inserción internacional que se debe llevar a cabo de modo de reducir la vulnerabilidad externa y un rol activo del Estado en la arena social. Sicsú, De Paula y Michel (2007), por su parte, consideran que el eje de análisis de una propuesta neodesarrollista debe incluir no solo políticas macroeconómicas sino también la relación entre las esferas público-privadas, los campos económico y social y el ámbito nacional e internacional.

Sicsú (2005), relaciona al neodesarrollismo con el pensamiento keynesiano y el neo-estructuralismo cepalino. En su visión, la propuesta incluye la coexistencia de Estados y Mercados fuertes, la implementación de políticas macroeconómicas adecuadas tendientes a lograr altas tasas de crecimiento (imprescindible para reducir la desigualdad) y la búsqueda de un proyecto nacional de desarrollo que combine crecimiento económico sustentable y equidad social. También en este análisis se apela a un Estado fuerte, capaz de regular la economía de modo de orientarla a actividades productivas en detrimento de las meramente especulativas. El Estado es un actor estratégico y debe adquirir capacidades de implementar políticas macroeconómicas expansivas.

La Escuela de Campinas va mucho más allá del análisis economicista (en sus propias palabras, la versión “keynesiana vulgar” de crecimiento alentado apenas por la demanda agregada), incorporando de modo interesante los factores políticos, poniendo el énfasis así en la articulación entre los diferentes agentes que intervienen en el ciclo productivo. Desde luego, no descuida el crecimiento y factores como la inversión del sector público (incluyendo los fondos de pensiones) y su papel como inductor público del gasto privado, pero se trata, en verdad, de una búsqueda por recuperar un pensamiento que reconoce que “a elaboração do planejamento de desenvolvimento econômico-social é postura política, pois se trata de ação coletiva que envolve reflexão fora e dentro do governo.” (Nogueira, 2012: 32)⁸. El esfuerzo inicial fue explicar el capitalismo brasileño desde el punto de vista interno, no sólo en las relaciones de subordinación con el sistema mundo, constituyéndose en un enfoque alternativo al Cepalino-keynesiano. Esta escuela de pensamiento analiza la economía no sólo por su importancia académica, sino, en particular, por su impacto político, poniendo énfasis en la necesidad de “hacer política”, promoviendo un debate económico positivo (“lo que es”, “cómo funciona”) y normativo (el deber ser, la recomendación de política económica).

El neodesarrollismo es definido aquí como un proyecto nacional, que plantea la construcción de un espacio de coordinación entre las esferas pública y privada, con el objetivo de aumentar la renta nacional y los parámetros de bienestar social. En tanto proceso económico, político y social, está ligado a tensiones resultantes de las políticas implementadas. Consideremos que, a pesar del peso que el fenómeno definido como globalización adquiere en las economías de la periferia, los procesos de desarrollo, como afirma Aldo Ferrer (2007: 13), “continúan descansando en la capacidad de cada país de participar en la creación y difusión de conocimientos y tecnologías y de incorporarlos en el conjunto de la actividad económica y relaciones sociales”. En otras palabras, pese a que los espacios nacionales se constituyen como sistemas abiertos, en constante procesos de adaptación, inclusive frente a los determinantes exógenos que surgen de las características del sistema internacional globalizado, las asimetrías se explican, fundamentalmente, por factores endógenos o por cómo se procesan en el plano interno los desafíos que impone, en cada momento histórico, el modo de producción capitalista.

⁸ Entrevista a Fernando Nogueira da Costa. Disponible en: <http://ieunicamp.wordpress.com/2010/06/07/reforma-%E2%80%93-entrevista-com-prof-fernando-nogueira-da-costa/>.

La agenda neodesarrollista incluye una política macroeconómica prudente⁹, políticas sectoriales (especialmente de protección a la industria), diversificación de la pauta de comercio exterior, apoyo a las políticas de innovación en ciencia y tecnología y una estrategia de inclusión por medio del empleo y creación de un mercado de masas potenciado por políticas sociales.

⁹ Los países que suelen ser considerados casos de experiencias neodesarrollistas han seguido diferentes políticas macroeconómicas. Mientras Brasil ha adoptado metas de inflación, Argentina ha optado por una estrategia más laxa de modo de no deprimir el mercado de consumo doméstico. Más allá de estas diferencias, la prudencia macro es vista como fundamental para obtener márgenes de maniobra para desplegar políticas intervencionistas.

III. Agendas en cuestión

Pensar en la consolidación de una estrategia nacional de desarrollo implica, “dar el salto de la economía a la política” para usar palabras de Albert Hirschman. El desarrollo no es un proceso meramente económico, sino también, y especialmente, cultural y político. Una estrategia neo-desarrollista consiste en generar una agenda de transformación de las estructuras económica, política y social. Replantear la estrategia nacional, de modo de llegar a un punto en que la renta socialmente generada garantice a la población en su conjunto, de modo homogéneo, acceso a bienes y servicios. Una nueva agenda de desarrollo implica reconocer y analizar en profundidad aquellos factores que puedan contribuir a hacerlo posible, facilitando la transformación de la sociedad en su conjunto.

La crisis capitalista del último quinquenio genera una serie de condicionantes para repensar las dinámicas de desarrollo en la región. Plantear los factores de posibilidad implica ser realistas sobre los márgenes de maniobra de los países, la configuración interna, el espacio que ocupan en el sistema mundo y el posicionamiento de las comunidades epistémicas. Los elementos de la agenda de desarrollo que describimos a continuación se basan en la reflexión neoestructuralista y en el análisis de las experiencias exitosas de "catching up" (o emparejamiento) que se han dado desde la segunda posguerra¹⁰.

A. Inserción internacional

La mundialización o globalización es una característica del capitalismo que es, por definición, transnacional. Desde la consolidación del capitalismo y la expansión colonial, el proceso de “globalización” ha sido una constante y en ese sentido no es novedoso (Vilas, 1998). El hecho más característico de la fase actual, aquel que lo vuelve distintivo, es la ampliación de las relaciones comerciales y financieras, un proceso potenciado por la difusión de las tecnologías de información. La

¹⁰ Diversos trabajos analizan en profundidad las experiencias exitosas de desarrollo del siglo XX, en particular desde la segunda posguerra. Parte de esta reflexión se ha dado de modo comparativo, como contrapunto de los caminos seguidos por América Latina. Finlandia y Corea son, quizá, los casos más paradigmáticos teniendo en cuenta el punto de partida y la magnitud de la transformación. Se trata de economías que han podido diversificar la producción, aumentar los grados de participación en el comercio mundial, apostar a la innovación productiva buscando estar en la "frontera tecnológica" en sectores considerados prioritarios y, un dato no menor, estabilidad de las políticas macroeconómicas. El consenso entre actores estratégicos suele ser resaltado como un factor que posibilitó en estos países el salto del crecimiento al desarrollo.

economía global tiene la capacidad e funcionar en forma unitaria en tiempo real y a escala planetaria (Castels, 1997). El proceso productivo se ve condicionado por la globalización de los mercados financieros y el comercio.

La pauta del comercio internacional es un factor que da cuenta de la mayor o menor distancia de los países latinoamericanos respecto a las economías centrales. El comercio internacional crece año tras año y, pese a que las fronteras nacionales definen el ámbito de intermediación representando casi el ochenta por ciento del comercio mundial¹¹, es innegable la importancia de las relaciones comerciales entre países. De hecho, ningún país ha tenido éxito sin interesarse por el comercio externo. Una mirada a la historia muestra que los países que llamamos desarrollados desplegaron una agresiva política de exportación, no sólo de bienes y servicios sino también de capitales.

Si históricamente América Latina se especializó en la producción de productos agrícola-ganaderos y su participación en estos rubros ha sido central, los cambios en el comercio internacional en los últimos 35 años han dado lugar a profundos reajustes. En ese lapso los productos agropecuarios pasaron de ser el 30% del comercio mundial a menos del 10%. Como consecuencia directa de esta tendencia, la participación de las exportaciones de América Latina en el acumulado mundial ha mostrado una tendencia decreciente. La participación de América Latina en el mercado mundial representaba el 12% en 1948, el 7,4% en 1958 y el 6,2% 4 años más tarde (Baerresen et al, 1965); en los años 1980 se redujo a menos del 6% y en 1990 sólo alcanzaba el 3,3% (López Segrera, 1998).

La participación en las exportaciones mundiales representa un reto para la región, tanto en volumen como en su composición. En 2012, las exportaciones mundiales totales alcanzaron los 18.000 billones de dólares, de los cuales una parte significativa (12.000 billones) fueron productos manufacturados, 4.000 billones correspondió a combustibles y una menor parte (1.659 billones) a productos naturales (OMC, 2013a; 2013b). Sectores como químicos, maquinarias y transportes y semiconductores ocupan un lugar destacado. En este marco, América Latina representa apenas el 3%, pero sólo dos países, Brasil y México, expresan la mayor parte. El resto del subcontinente tiene una posición muy marginal. Por otro lado, hay una baja participación de exportaciones con alto valor agregado, representando apenas el 9 por ciento del total en Argentina, el 12 por ciento en Brasil y menos del 4 por ciento en Uruguay. Una distancia abismal con países desarrollados: En Corea constituyen más del 30 por ciento, en Japón casi el 20 y en Malasia el 40 por ciento del total de las exportaciones. Es cierto que, pese al lugar cada vez más residual que ocupan los productos agrícolas y minerales en el comercio mundial, los denominados commodities han aumentando sus precios de modo significativo, particularmente desde 2003. Pero aún con este boom contiene implícito ventajas y problemas derivados de los débiles lazos de los países de la región y el sistema mundo.

En primer lugar, las exportaciones están basadas en productos naturales, cuyo precio es altamente oscilante. De hecho, el actual ciclo positivo que comenzó en 2003 es dependiente del papel demandante de China y en menor medida otras economías emergentes. El “gigante asiático” importa el 37,6% del cobre, 65,3% del hierro y 56,1% de la soja. Esto hace que la pauta de exportación de algunos países sea altamente dependiente del ciclo de precios de las materias primas, que son incapaces de establecer. Del total de las exportaciones argentinas el 25,4% es soja; en Chile, el 58,2% es cobre. El caso extremo es Venezuela, donde el crudo significa el 93,1% de las ventas. Esto representa, a su vez, una dependencia fiscal extrema, como el 45% de los ingresos en Venezuela, el 34% en México (país que, además, tiene una carga tributaria muy baja) y el 31% en Ecuador (CEPAL, 2012a). Un problema no menor es que las exportaciones están fuertemente concentradas (CEPAL, 2012a). Del total de 114.000 empresas exportadoras, el 63% se encuentra en Argentina, Brasil y México. El riesgo es quedar atado al ciclo de una potencia que demanda y sufrir los efectos ante un potencial enfriamiento de la demanda mundial de productos. De hecho, producto de la crisis y el

¹¹ El comercio interno representa el ochenta por ciento del comercio global, incluso en las economías “abiertas”. Se pueden consultar datos sobre el tema en el sitio web de la OMC.

menor crecimiento chino en 2012, desde el segundo semestre de 2012 se desaceleran las exportaciones de la región (CEPAL, 2012a).

Esto nos lleva a dudar de la pertinencia de plantear una estrategia de inserción global basada apenas en la comercialización de bienes primarios. No se puede dar el salto sólo con commodities. El gran riesgo es acotar la pauta de exportación a ser meros exportadores de productos naturales o, en el mejor de los casos a participar de modo muy residual en las cadenas de valor global. Las cadenas globales de producción son definidas por la compra y venta que se produce entre firmas (Proschnik, 2010); conjunto de firmas que organiza la producción de un bien por medio de la relación de provisión y consumo. Entre los factores que alientan la participación de empresas de un país en las cadenas de producción global se mencionan el abaratamiento de la logística del comercio internacional, la legislación favorable a la IED, la creciente competencia internacional que presiona por mayor eficiencia a las firmas (CEPAL & IDRC, 2007; CEPAL & BID, 2012; CEPAL, 2012a) y el impulso dado por las estrategias de industrialización de los países emergentes que se corresponden con la organización de las redes internacionales (Minian, 2009). La fragmentación de las cadenas de valor aumenta el flujo de bienes y servicios. De hecho, la producción en unidades dispersas geográficamente aumenta el comercio intra-industrial (OCDE, 2007). El comercio ha aumentado significativamente entre países, producto de reconfiguración de las relaciones capitalistas de producción. El aumento se explica, básicamente, por un mayor dinamismo de los bienes intermedios, resultado de la fragmentación de la producción. En 2009, el 51% de los bienes exportados fueron intermedios. En esa dinámica, la región muestra escaso dinamismo. De hecho, de las exportaciones de América latina, apenas el 10% son bienes intermediarios (CEPAL, 2012a). Además, en los últimos años menguó la tasa de crecimiento de exportaciones de este tipo de manufacturas, del 19% anual en el período 1990-2000 a 6% entre 2000 y 2011, reducción que ha sido más marcada en el caso de los países más integrados a la fragmentación productiva como México y los países de América Central con esquema de maquila.

Un tema que genera controversia es la actitud que deben tener los Estados respecto a la inversión externa. La IED explica el crecimiento de los emergentes (UNCTAD, 2012a; UNCTAD, 2012b) que reciben el 50 de los flujos de inversión, generando a su vez casi un tercio del total. Producto de la alta liquidez, hay una especie de auge de la inversión externa, alcanzando 1,5 billones de dólares en 2011 y un monto mayor en 2012. De ese total, los países en vías de desarrollo recibieron 684,4 mil millones (América Latina y el Caribe, 217 mil millones de dólares) y los desarrollados 749, 9 mil millones. No hay consensos sobre los méritos de la inversión externa. De acuerdo con Bresser Pereira (2010), un país no precisa de capitales externos ni debe tener déficit en cuenta corriente. Los grandes interesados en la inversión externa son las empresas extranjeras que capturan mercados externos (en crecimiento) sin ofrecer en contrapartida sus propios mercados internos. En su opinión, sólo sería interesante si transfirieran tecnología, pero ocurre lo contrario, importan la tecnología y profundizan la transferencia de divisas al exterior. Entre los problemas se debe mencionar que aprecian la moneda local (por el alto ingreso de capitales), aumentan sólo el consumo sin necesariamente aumentar las exportaciones o la innovación y se apropian del mercado doméstico. Se corre, además, riesgo de desindustrialización, dada la pérdida de competitividad de países con monedas apreciadas.

Durante los años noventa, las políticas industriales fueron relegadas a un lugar menor. La última década ha posibilitado el retorno de este tipo de políticas. Rodrik (2004) propone una serie de principios para guiar el diseño de las políticas industriales, entre las que cabe mencionar el apoyo de nuevos sectores, metas definidas claramente, protección temporaria, apoyar actividades y no sectores (en particular actividades con derrame), articular las agencias públicas con el sector privado y, de especial importancia, estar consciente de que las políticas pueden no ser bien sucedidas.

B. Innovación

En un mundo caracterizado por la primacía del conocimiento se potencia el viejo dilema de Schumpeter sobre la necesidad de innovar para sobrevivir. La innovación, definida como “la implementación de un producto o proceso nuevo o con un alto grado de mejora, o un nuevo método de comercialización u organización aplicado a las prácticas de negocio, al lugar de trabajo o a las relaciones externas” es necesaria para generar valor agregado. De hecho, el desarrollo siempre está ligado a sustituir productos existentes por otros más sofisticados. Las nuevas tecnologías actúan como potenciador para modernizar la estructura productiva en su conjunto y para elevar el nivel general de la productividad.

La idea de que el capitalismo está asociado a crisis recurrentes y diferentes ciclos (ondas largas) ha sido estudiada, entre otros, por Kondratiev. Carlota Pérez (2005) afirma que desde la revolución Industrial en Inglaterra, a fines del siglo XVIII, la Economía capitalista ha atravesado 5 grandes oleadas de desarrollo¹², motorizadas por revoluciones tecnológicas. Cada una, a la manera de la creación destructiva de Schumpeter, se caracteriza por la aparición y difusión de nuevos procesos, productos e industrias que lideran la frontera tecnológica, modernizan la estructura productiva y aumentan la productividad. Se originan en el centro económico y se expanden luego a la periferia. La característica distintiva de la actual onda de difusión tecnológica estaría dada por la interacción entre lo local y lo global; la cadena de valor es dividida en diversos procesos en diferentes partes del mundo constituyendo redes de interdependencia en una escala flexible de producción. Por otro lado, el capital actual demanda mucha inversión en investigación, que se ha vuelto cada vez más cara y con ciclo de vida de los productos cada vez más cortos.

Cada revolución tecnológica cambia el modo de producción. En los países desarrollados, se expande el uso de tecnologías de punta en ramas de innovación de avanzada. Una mirada a la historia enseña que los procesos de desarrollo se han asentado en la masificación de difusión de la tecnología como garantía de la irreversibilidad del progreso social. Ese ha sido el camino de los modelos clásicos de desarrollo por revolución industrial del siglo XIX (Estados Unidos, Alemania, Japón) y de los llamados Países de industrialización reciente del sudeste asiático en la segunda mitad del siglo XX (tanto los pioneros dragones Singapur y Corea como los posteriores tigres Malasia, Tailandia, Vietnam) o el caso reciente de Irlanda, experiencias que han hecho especiales esfuerzos por potenciar la capacidad de generación y captación de tecnología por parte de la población en su conjunto. A diferencia de América Latina, que tuvo su fase de crecimiento asentada en la exportación de materias primas y de industrias de matrices extranjeras, estos países han invertido amplias sumas en investigación y desarrollo, sistemas universitarios, renovación tecnológica y matrices del aparato productivo.

La innovación es clave para la diversificación de la matriz productiva. El gran desafío para la región continúa siendo ir más allá de la mera producción de productos primarios (Cimoli, 2005). Es cierto que ha habido países que se han desarrollado a partir de la explotación de sus mercados agrarios. Los países oceánicos fueron capaces de crear encadenamientos internos y mayor innovación tecnológica, de procesos y productos, a partir de sus materias primas, básicamente la minería en Australia y el agro en Nueva Zelanda. Algo similar se dio en Noruega con el salmón y en Finlandia con la madera (Blomström y Kokko, 2007). Pero han sido países de baja población. Es difícil pensar que ese pueda ser el camino de Argentina, Brasil o México. Países con amplio mercado interno y alta población necesitan diversificar su producción industrial porque el efecto “derrame” de la producción primaria es menor, puede generar altos ingresos pero pocos empleo, al menos que se generen encadenamientos en torno de ciertos productos. Se puede comenzar por la elaboración de las materias

¹² La Revolución Industrial (1771), con la mecanización del algodón; la Era del Acero y el Ferrocarril (1820) en Inglaterra y Estados Unidos; a Era del Acero, la Electricidad y las Ingenierías pesadas (1875) en Estados Unidos y Alemania; Era del Petróleo, automóvil y producción de masas (1908) y la Era de la Información y Telecomunicaciones (1971) en Estados Unidos, Europa y Asia Pacífico.

primas producidas, pero la estrategia debe ser mucho más amplia y tender a disputar mercados en las industrias dinámicas (Cimoli, 2005; Cimoli & Dossi, 1995, CEPAL, 2012a).

La necesidad de potenciar un sistema nacional de innovación¹³ puede darse sobre la base de aprovechar los recursos existentes. En este sentido, se reconocen diversas experiencias bien sucedidas como las de Suecia, Finlandia (Blomström y Kokko, 2003), los mayores países oceánicos o Canadá y Australia. Malloney (2006) compara América Latina con países con recursos naturales que han crecido rápidamente como los escandinavos, Australia o Canadá, concluyendo que en AL ha habido una adopción tecnológica poco eficiente. Aunque acotados, ciertos ejemplos de la región tienden a ser ubicados en este grupo, básicamente la industria agrícola y las innovaciones asociadas y el desarrollo de la industria petrolera de ultramar (Cimoli, 2005; Ocampo, 1998). Otras riquezas naturales de alto potencial, como el litio o el potasio y las posesiones de gran cantidad de petróleo y gas de esquisto (shale gas y shale oil) podrían dar lugar a otras dinámicas de innovación. Pero como explican Cimoli y Dosi (1995), países con similar potencial de recursos humanos pueden tener diferentes estructuras productivas relacionadas con el marco institucional. Las economías especializadas en recursos naturales que se han desarrollado tienen una estructura productiva más diversificada que la de América Latina, especialmente mayor participación de los sectores intensivos en conocimiento en el valor agregado industrial (CEPAL & IDRC, 2007). Los recursos naturales importan, pero más los esfuerzos por construir ventajas asociadas al conocimiento y la innovación. Es de fundamental importancia el cambio estructural y el papel de las políticas industriales. Como afirma Cimoli (2005: 30), disfrutar de recursos naturales no conduce a ningún tipo de maldición: “son estrategias competitivas y por ello se asume que las sociedades enfrentan opciones y eligen ciertas trayectorias de crecimiento entre otras posibles. Esta decisión es más importante en el largo plazo que la dotación inicial de recursos naturales”.

El desafío es consolidar la transición de un esquema en que la generación de renta se basa en la abundancia de un factor de producción a otro basado en formación de renta derivada del conocimiento y el aprendizaje (CEPAL, 2012a, Cimoli, 2005). En este sentido, persiste un largo camino para potenciar sistemas nacionales de innovación con alto potencial de generar valor y empleo. La inversión de la región en ciencia y tecnología es extremadamente modesta. De acuerdo con el Global R&D Funding Forecast (2012), la inversión global en R&D asciende a 1,4 billones de dólares, de los cuales América representa el 36%, Asia el 36,7%, Europa el 24,1% y el resto del mundo 3,2%. Del total del continente americano Estados Unidos explica más del 80% (31,1% de la inversión global). A su vez, la participación de las empresas, clave en los países avanzados, es muy baja en la región. Las multinacionales invierten en investigación y desarrollo unos 80.000 millones de dólares estadounidenses fuera de los países centrales, pero la región queda relegada (UNCTAD, 2005, 2012). Una ínfima parte de esta cifra recae en los países de América Latina. De hecho, de las 2.000 empresas que más invierten en investigación y desarrollo en todo el mundo, tan sólo 3 (Embraer, Compañía Vale do Rio Doce y Petrobras) son latinoamericanas. Las externalidades asociadas a la IED han sido débiles (Ocampo, 1998). Es necesario potenciar los esfuerzos para que las empresas generen externalidades invirtiendo en la generación de conocimiento local (Marin & Bell, 2004), de modo de emprender el camino de catching up (Amsdem, 1990) o upgrading (Kossacoff et al, 2007) tecnológico de modo de pasar a desarrollar actividades más complejas. En un estudio clásico, Gerschenkron (1962) afirma que el atraso puede tener sus ventajas, porque favorece la producción de bienes de capital, alienta la innovación institucional y la imitación con flexibilidad interna (adaptación). El doing by learning puede ser un camino, pero aprendizaje tecnológico no es simple, teniendo en cuenta que el progreso técnico se relaciona con la base inicial local (Cimoli & Dosi, 1995).

¹³ Metcalfe (1005) define a un sistema de innovación como “el conjunto de instituciones que contribuyen conjunta e individualmente al desarrollo y difusión de nuevas tecnologías y que brinda un marco dentro del cual los gobiernos crean y aplican políticas para influir en el proceso innovador”.

C. Régimen de bienestar

La cuestión social representa un factor clave de los nuevos modelos intervencionistas. Como ha sido ampliamente documentado los países de América Latina han sido incapaces de combinar crecimiento e igualdad. A su vez, todos los países que se desarrollaron han avanzado en esquemas de protección social. Para ser exitosa, una experiencia de desarrollo debe no sólo aumentar el producto, sino expandirlo a la sociedad mejorando el nivel de vida de toda la población. Esto vuelve necesario reintroducir la dimensión social como el norte de las políticas de desarrollo. Por mucho tiempo, los dominios social y económico fueron visto como campos estancos, con escaso diálogo y grados de escolaridad; en todo caso, las políticas sociales quedaban reducidas a brindar protección ante los efectos (presumiblemente no anticipados) de las políticas económicas. Superado el neoliberalismo, es necesario reafirmar que solamente a través de políticas económicas que contemplen el aspecto social podrá América Latina, la región más desigual del mundo, instaurar un nuevo ciclo de desarrollo.

El neoliberalismo promovió un formato de políticas sociales focalizado, centrado específicamente en los “pobres”, visto como efecto compensador de los efectos supuestamente “no deseados” de las políticas de ajuste estructural. Los derechos sociales pasaron a ser tratados como mercancías que podían (y debían) ser compradas en el mercado como cualquier otra. Se promovió de este modo educación, salud y previsión privadas, dando lugar así a una segmentación en virtud del poder adquisitivo de cada “individuo” (un término sacrosanto para los neoliberales), aquellos que podían concurrir al mercado y quienes pudieran serían “cubiertos” por políticas focalizadas compensatorias.

En los últimos años, los gobiernos de la región han implementado diversos programas de transferencia condicionada de renta, desde el Bolsa Familia hasta el Programa Oportunidades, pasando por la Asignación Universal por Hijo o el Plan Fines (Maldonado et al. 2011; Gutiérrez Cottle et al, 2010; Berera Orjuela, 2011; CEPAL, 2011). Estos programas tienen una serie de méritos. En primer lugar, han sido efectivos en ayudar a reducir la cantidad de personas que viven en situación de pobreza, por medio de la transferencia de ingresos (de hecho, unos 100 millones de latinoamericanos reciben alguna clase de transferencia) y una mayor eficiencia de la inversión social (Maldonado et al, CEPAL, CEPAL 2012c; León, 2008). Por otro lado, tienen efecto sobre el consumo ya que lo reciben personas que tienen una alta propensión al gasto y baja capacidad de ahorro. Como resultado, se genera un aumento de los ingresos de los hogares (funcional a una estrategia keynesiana que asocia demanda interna por medio del gasto público de gasto corriente e inversión) y los niveles de escolaridad, alimentación y salud, aunque persisten problemas como la diferencia entre aliviar y superar la pobreza. De hecho, son más efectivos en reducir la extrema pobreza o indigencia que la pobreza en sí. Es necesario también mejorar los sistemas de evaluación y ampliar el universo de beneficiarios de modo de cubrir a edad cada vez más temprana (León, 2008).

Incluir el tema en la agenda y desplegar programas condicionados de ingresos es un hecho de por sí auspicioso pero claramente insuficiente. Queda un gran camino por recorrer. Los indicadores de pobreza, indigencia y desigualdad revelan que en América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo. En términos generales, la distancia entre el 10 % más rico y el 10 % más pobre es de 50 a 1. Datos actuales muestran que el decil más rico se apropia del 38,6% de la riqueza socialmente generada mientras que el decil más pobre apenas el 1,3%. En Noruega es de 6 a 1 y en España de 10 a 1 (PNUD, 2011). El índice de Gini también muestra los niveles escandalosos de inequidad de la región (0.520) en comparación con Europa y Asia Central (0.380), África (0.380), Asia Meridional (0.410) e incluso África Subsahariana (0.440). Si bien ha habido en los últimos años una reducción del porcentaje de personas viviendo en la pobreza y la indigencia (de hecho, entre 1990 y 2010 hubo una reducción de la pobreza del 31% y de la indigencia del 39%), aún hoy 168 millones de personas viven bajo la línea de pobreza, el 29,4% de la población (CEPAL, 2012c), de los cuales 66 millones viven en la extrema pobreza. En el siglo XXI, un continente rico en recursos naturales condena a 50 millones de sus habitantes a pasar hambre (FAO, 2012).

Se debería ser cuidadoso en no asociar derechos sociales sólo con acceso al mercado. Un problema es ligar pobreza a tener empleo formal o un cierto nivel de ingreso. En nuestra región, tener

trabajo no significa estar a salvo de privaciones. La mitad del empleo se produce en sectores de baja productividad (OIT, 2012; 2013; SEDLAC & WB, 2012), con trabajadores sin derechos sociales, en la informalidad (CEPAL, 2012). En América Latina la pobreza está asociada, básicamente, a desigualdad de renta y acceso a activos. Reducir la pobreza es un objetivo minimalista de toda política de desarrollo, representa apenas un punto de partida. El desafío mayor es, en realidad, aumentar el ingreso general al mismo tiempo que se reducen las desigualdades. La desigualdad no sólo es un obstáculo desde el punto de vista ético, una toma de posición de quienes creemos que el Estado debe actuar para garantizar la igualdad que reconoce de jure. También representa un freno para el desarrollo. Los salarios bajos reducen la productividad y constituyen un freno al desarrollo del mercado interno. Durante un tiempo la desigualdad inicial era vista como prerrequisito para el desarrollo. Se argumentaba que la inversión inicial requería concentración del ingreso, en la medida que el ahorro de las clases más beneficiadas era central, a más desigualdad mayor ahorro. Actuaba además como un incentivo para los agentes económicos que buscan maximizar su ingreso. Esto daría lugar a una reducción posterior por un efecto derrame (Kuznets, 1955). Esta teoría no puede ser comprobada empíricamente. De hecho, los mismos organismos internacionales de crédito, especialmente el BM y el BID han argumentado que la desigualdad equivale a un crecimiento menor y más lento. No hay relación inversa entre crecimiento y desarrollo. La experiencia muestra (y en esto América Latina es una prueba) que la desigualdad y la concentración puede no estar asociada con ahorro, sino con consumo suntuario de las clases altas. Por otro lado, a mayor desigualdad se observa menor crecimiento y tasas más bajas de reducción de la pobreza (Londoño & Szekely, 1997).

No hay unanimidad sobre el modo en que se puede reducir la desigualdad. En general, en nuestros países la desigualdad es una construcción histórica que se perpetúa en el tiempo, anclada en una serie de mecanismos que tienden a reproducirla, como el sistema impositivo, la alta informalidad, los bajos salarios, la concentración de la tierra y de otros activos. Se menciona a la inversión en capital humano, políticas sociales que garanticen acceso a derechos, un mercado de trabajo formal y la implementación de políticas que reconozcan los derechos económicos, sociales y culturales. El crecimiento debe darse con énfasis en la creación de empleo y en la ejecución de un gasto socialmente orientado. Pero se podría apelar, además, a medidas audaces como la reducción de la jornada de trabajo, con impuestos a cargos del Estado y retrasar todo el tiempo que sea posible el ingreso de los adolescentes al mercado laboral.

Tan importante como plantear las políticas sociales es analizar su financiamiento, que debe ser con recursos propios, de modo de generar una verdadera redistribución del ingreso. Si el objetivo final es generar un esquema de protección y bienestar social es necesario dar la discusión sobre el financiamiento. La carga tributaria en América Latina es exigua. La carga tributaria en la OCDE es del 36,2 por ciento en promedio. En los países de la Unión Europea es del 28,2 por ciento. En América Latina es apenas 22,9 por ciento. La imposición a personas físicas, es del 1,6 por ciento del producto. En la OCDE es del 9 por ciento con matices: en Alemania es del 10 por ciento y en Dinamarca del 25,6. El impuesto a la renta también es bajo: el promedio regional es del 4,2 por ciento (Gomes Sabaíni, 2009) Se puede afirmar que hay una alta desigualdad de ingresos debido, al menos en parte, a que el sistema impositivo lo permite y, más aún, lo potencia.

D. Rol activo del Estado

En el campo de la sociología y la Ciencia Política, los estudios sobre emergente y consolidación del estado desarrollista tienen una larga tradición (Johnson, 1982; Amsdem, 2001 Evans, 1992, Wade 1990). A pesar de los diferentes enfoques, se puede definir al Estado desarrollista como aquel que tiene éxito en lograr desempeño económico y social por medio de sus instituciones y el despliegue de políticas públicas (Leftwich, 2000). El neoliberalismo atacó al Estado, volviéndolo cautivo de los intereses directos del capital concentrado. Los problemas de las economías (tanto centrales como periféricas) eran vistos como resultado directo del grado y forma de la intervención estatal que “entorpecía” la actividad privada). Pero es un error pensar que esta situación ha sido ecuménica, de

hecho se pueden identificar diversas respuestas de las economías nacionales (o “variedades de capitalismo”) frente a los imperativos de la globalización (Hall & Soskice, 2001; Boschi & Gaitán, 2008). De hecho, la respuesta de los países frente a imperativos exógenos dista de ser homogénea (Gourevitch, 1986).

El vínculo entre Estado y desarrollo capitalista ha sido estrecho tanto en los países donde ha sido exitoso en conciliar industrialización y crecimiento económico con inclusión social (en particular en los países nórdicos) como en regiones periféricas (América Latina, Turquía, India, entre otros) donde, a pesar de los problemas persistentes se ha avanzado en la formación de esquemas productivos diversificados. Aún cuando el pensamiento ortodoxo brega por un Estado mínimo, reducido a no entorpecer la actividad privada, en verdad no hay capitalismo sin Estado. No hay ni ha habido una sola experiencia histórica de desarrollo capitalista sin Estado fuerte. El poder público respalda, de modo más o menos evidente, el funcionamiento de la economía capitalista. En América Latina esta relación es mucho más notoria. De hecho, la intervención del Estado es previa a las reflexiones sistemáticas sobre desarrollo en la región y se relaciona con la crisis del modelo primario exportador y en la reducción en la capacidad de exportar y de compra, lo que llevó a procesos de expansión institucional. En países de creación reciente se dio una creación paralela de un Estado y de un Mercado, que ha atravesado por diferentes momentos. Se puede afirmar que hay una íntima relación entre tipo de Estado y características del capitalismo en cada momento histórico. Entre fines del siglo XIX y la crisis de 1929 los países fueron esencialmente proveedores de materias primas y el Estado cumplió el papel de promotor de la iniciativa privada. La poscrisis facilitó el emergente de coaliciones intervencionistas y durante casi medio siglo, el Estado amplió sus funciones y tuvo mayores grados de autonomía respecto de los intereses privados. El papel del Estado ha vuelto a ser considerado. Resta el desafío de pensar el Estado desarrollista para las condiciones puntuales del sistema mundo y el modo de producción capitalista de inicios del siglo XXI.

En el modo de producción capitalista la relación que se establece entre Estado y Mercado se caracteriza por una dependencia estructural del Estado respecto del capital, considerando que son los capitalistas quienes conservan la capacidad de inversión (o, por el contrario, desinversión) en una economía, actuando como factor condicionante (Przeworski, 1995; Przeworski & Wallerstein, 1982). Los empresarios pueden optar entre una variedad de medidas que incluyen desde condicionar las inversiones, hasta, como se ha observado en Argentina durante 2008, parar totalmente la producción de su sector. En este sentido tienen una fuerte capacidad de presión. Pero no siempre este poder de veto es efectivo. Dependerá, en realidad, de la autonomía del aparato estatal. En última instancia, se trata de un potencial bloqueo mutuo en que los empresarios pueden amenazar con desinvertir o incluso parar la producción, pero el Estado puede apelar a su poder de impedir o entorpecer en diversos grados la actividad privada. En este sentido, es clave la capacidad de “disciplinar” al capital (Amsden, 2001).

La discusión va mucho más allá de la dicotomía “ausencia”-“presencia” del Estado. Más Estado no significa, de modo automático, mejor Estado. Se debe pensar en términos de sus capacidades concretas. Contar con un Estado pensado para el Desarrollo significa dotarlo de la eficiencia y el poder necesario para desplegar su autoridad de modo homogéneo sobre todo el territorio. No se trata de un ejercicio nostálgico que recupere al Estado desarrollista de posguerra. El nuevo tipo de intervencionismo estatal adquiere particularidades respecto del pasado. El sistema mundo y las sociedades son absolutamente diferentes. La revolución tecnológico-comunicacional y la reducción de las barreras entre países generan nuevos desafíos al tiempo que reduce los márgenes de acción de los Estados periféricos para tomar medidas de protección. Se trata, en realidad, de pensar y plasmar el tipo de Estado que la región necesita para llegar al desarrollo en el siglo XXI. Un Estado que combine capacidad regulatoria con formas flexibles de intervención.

Repensar el papel del Estado implica ir más allá de la simple afirmación de la necesidad de un mayor rol interventor y regulador; demanda una discusión seria sobre el rol de las instituciones políticas y de gobierno, el papel de las elites, la conformación de instancias de articulación entre actores estratégicos con el objetivo de delinear una estrategia más o menos consensuada de desarrollo y la posibilidad del cambio institucional (Amable & Palombarini, 2009; Hall & Thelen, 2009; Boschi

& Gaitán, 2008; 2009; Weiss, 2003). Las instituciones asumen un papel clave en la generación de capacidades estatales para el desarrollo.

De particular importancia en la posibilidad de implementar estrategias exitosas de desarrollo es el rol de los actores estratégicos y la conformación de una coalición que garantice un núcleo básico de coincidencias en torno de las políticas públicas. Contar con elites coherentes con voluntad de cooperación o capacidad de impedir los potenciales bloqueos a las estrategias adoptadas es fundamental para poder formular e implementar políticas en áreas estratégicas para el desarrollo (Amsdem et. al, 2010; Land, 2010; Diniz, Boschi & Gaitán, 2012). Las elites incluyen a la coalición de gobierno, el empresariado y los trabajadores organizados. Aunque sea una obviedad mencionarlo, los decisores políticos son responsables finales de la formulación, implementación, evaluación y potenciales correcciones de las políticas públicas. A su vez, la diversificación de la estructura productiva precisa, inexorablemente, de un empresariado dinámico, que apueste a la inversión y la innovación y no la mera búsqueda de ganancias rápidas en mercados protegidos. Diversos trabajos han resalta la necesidad de una sinergia entre el sector público y privado. Los trabajadores organizados, por su parte, son un factor clave en la definición del régimen productivo, no sólo en los países con una estructura “consensual” donde suelen tener participación en la gestión de las empresas, sino en términos generales en cualquier economía capitalista considerando su capacidad de apoyar o bloquear medidas de gobierno, capacidad que está directamente relacionada al poder de los sindicatos.

IV. Palabras finales

En este artículo hemos intentado analizar el emergente, ocaso y renacimiento de los estudios del desarrollo en América Latina. El reconocimiento del fracaso de las políticas neoliberales, la llegada al poder de partidos o coaliciones de perfil progresista, las transformaciones del capitalismo y, particularmente, del esquema de poder internacional en que se combinan la debilidad de la potencia hegemónica desde la posguerra y el emergente de nuevas naciones demandantes de un esquema de poder internacional que reemplace al existente, entre otros factores, se han combinado para posibilitar el resurgimiento de un nuevo debate sobre posibilidades de desarrollo y las dificultades que genera la fragmentación de la producción a escala global. Si bien el quiebre en la orientación ideológica de la discusión en materia económica en América Latina ha producido una situación impensada hasta unos años, como es la vuelta a escena de un renovado discurso desarrollista, éste, pese a recuperar elementos de la versión clásica, presenta claros quiebres (Boschi y Gaitán, 2008), relacionado básicamente con la limitación de la intervención del Estado.

Si bien persisten los condicionantes derivados de la posición dependiente de la región (expresada en la persistencia de padrones de especialización que dependen de modo excesivo de la explotación de recursos naturales, la IED o los bajos salarios, la alta dependencia financiera, la baja capacidad de innovación) se debe destacar una serie de factores que llama a un moderado optimismo para potenciar las dinámicas de desarrollo de nuestros países. Desde 2003 se observa una reversión del deterioro de términos de intercambio. La última década, el precio de los *commodities* se multiplicó por cinco en el caso del petróleo, cuatro en el del cobre y se duplicó en el caso de la soja. Esto ha contribuido al ciclo de crecimiento y a la mayor solidez macroeconómica. Entre 2003 y 2012 la tasa de producción de bienes y servicios (PBI real) creció 4,1%, el doble que las dos décadas previas. La deuda bajó del 53% (1987) al 21% (2010) del producto; la inflación bajó del 177% en los 1980's a 6,6% en 2010. Las reservas superan los 676.000 millones de dólares. Por otro lado, el poder de agenda de los países de la región (en especial, de los tres mayores, con participación en el G20) es mayor que durante las décadas previas. En parte, porque los países centrales carecen de la capacidad de marcar (como lo han hecho durante largo tiempo) los cursos de acción de los países periféricos. La región cuenta con ingentes recursos, a punto de representar 25% de la tierra cultivable y el 30% del agua potable.

De todos modos, los desafíos persisten. El FMI (2012) ha pronosticado una tasa de crecimiento de 2013 para los países en desarrollo de 6% pero para los de América Latina de solo 4,1%, casi la mitad que el Asia emergente. Estima además caída en el precio de las materias primas, en parte por una desaceleración del crecimiento de China. Como hemos afirmado, persisten lagunas en

innovación, diversificación de la matriz productiva, creación de empleo de calidad y reducción de la desigualdad. La superación de la condición periférica llama a reforzar los estudios sobre los temas que han constituido, desde la creación de la CEPAL, el eje de su interés: la posición de América Latina en los circuitos globales de producción y comercialización; la dualidad de las economías nacionales que combina una base económica especializada en pocos productos con baja integración vertical y el carácter desigual del desarrollo capitalista entre los países del centro económico y los periféricos. Y, particularmente, los caminos para potenciar el crecimiento económico y la distribución de la renta, de modo de beneficiar a la sociedad en su conjunto.\

Bibliografía

- Amable, Bruno (2003). *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford, Oxford University Press.
- Amable Bruno & Stefano PALOMBARINI (2009) “A neorealistic approach to institutional change and diversity of capitalism”. *Socio-Economic Review*, 7, pp. 123-142.
- Amsdem, Alice (2001), *Asia's next Giant*, Oxford University Press, New York.
- Amsdem, Alice, Alisa Di Caprio & James Robinson (2011), *The Role of Elites in Economic Development*, UNU-WIDER Studies in Development Economics.
- Anderson, Perry (1999), “Neoliberalismo: un balance provisorio”, en: Sader, Emir y GENTILLI, Pablo, *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*, CLACSO, Buenos Aires.
- Baerresen, Donald, Martin Carnoy & Joseph Grunwald (1965). *Latin American Patterns*. The Brooking Institution, DC.
- Banco Mundial (2012), World Development Report, Washington DC.
- Bielschowsky, Ricardo (1998), “Evolución de las ideas de la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario.
- Blomstrom, Magus & kokko, Ari (2003), “From Natural Resources to High-tech Production: The Evolution of Industrial Competitiveness in Sweden and Finland”, *CEPR Discussion Papers* N. 3804, C.E.P.R Discussion Papers.
- Blomstrom, Magnus & Meller, Patricio (coordinadores) (1990), *Trayectorias divergentes: comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo*, Santiago, CIEPLAN.
- Boschi, Renato & Gaitán, Flavio (2010), “Politics and Development, lessons from Latin America”, en: *Brazilian Political Science Review*, Asociación Brasileña de Ciencia Política, V. 3, N. 2, pp. 11-29, Rio de Janeiro.
- _____ (2009), “Legados, Política y Consenso Desarrollista”, en *Nueva Sociedad* N. 210, pp. 33-46, Noviembre-Diciembre, Fundación Friedrich Ebert.
- _____ (2008), “Gobiernos Progresistas, Agenda Neodesarrollista y Capacidades Estatales. La experiencia reciente en Argentina, Brasil y Chile”. En: Soares de Lima, Maria Regina, *Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul*, IUPERJ, Rio de Janeiro.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (2011) “From old to new developmentalism in Latin America”, en: José Antônio Ocampo e Jaime Ross, orgs. (2011) *Handbook of Latin American Economics*, Oxford University Press, pp. 108-129.
- _____ (2007), “Estado y Mercado en el Nuevo Desarrollismo”, en: *Nueva Sociedad*, N. 210, pp. 110-125, Julio-Agosto.
- Caputo, Orlando (1985), “Deuda Externa y Moratoria en América Latina”, en: *Revista Araucaria*, N. 30, pp. 47-61, Santiago de Chile.

- Castels, Manuel (1997), *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura*. Alianza Editorial, Madrid.
- CEPAL (2012a), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones de las Naciones Unidas.
- _____ (2012b), *La reacción de los gobiernos de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional*, Santiago de Chile.
- _____ (2012c), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.
- CEPAL & BID (2012d), *Señales de competitividad en las Américas*, Santiago de Chile.
- _____ (2007), *Progreso técnico y cambio estructural en América Latina*, Santiago de Chile.
- CEPAL (1984), *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, serie Cuadernos de la CEPAL, No 48 (LC/G. 1 332), Santiago de Chile.
- _____ (1971), *Estudio económico de América Latina, 1971 E/CN.I2/935/Rev.1*, Santiago de Chile.
- _____ (1970), *La distribución del ingreso en América Latina*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Chang, Ha-Joo (2003), *Chutando a Escada, a Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica*, São Paulo, UNESP.
- Chesnais, François. (2003). “La teoría del Régimen de Acumulación Financiarizado. Contenido, Alcance e Interrogantes”, en: *Revista de Economía Crítica*, N. 1, pp. 37-72.
- Cimoli, Mario (editor) (2005), *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. CEPAL & BID, Santiago de Chile.
- Cimoli, Mario & Dosi, (1995). *Technological Paradigms, Patterns of Learning and Evolutionary Economics*, V. 5.
- Comisión Spencer-Growth Report, *Reporte sobre Crecimiento y Desarrollo*, Banco Mundial, Washington.
- Cooper, Richard (2001), “A half century of Development”, en: *CID Working Paper N. 118*, Center for International Development, Harvard University.
- De Paula, Luiz Fernando (2007), “Repensando el Desarrollo”, en: *São Paulo em Perspectiva*, V. 20, N. 3, p. 47-58, julio./septiembre.
- De Paula, Luiz Fernando & Oreiro, Jose Luis (2009). *Novo Desenvolvimentismo e a Agenda de Reformas Econômicas para o crescimento sustentado com estabilidade de preços e equidade social*, Texto preliminar para discusión.
- Di filippo, Armando (2007). “La Escuela Latinoamericana de Desarrollo: tensiones epistemológicas de un movimiento fundacional”, en: *Cinta Moebio*, N. 29, pp. 124-154.
- Edwards, Sebastián, (1995), *Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope*. Washington, D. C, Banco Mundial.
- Estay, Jaime. Pasado y presente de la deuda externa de América Latina. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas & Universidad de Puebla.
- Evans, Peter (2003), “Além da Monocultura Institucional: Instituições, Capacidades e o Desenvolvimento Deliberativo”, in: *Sociologias*, n. 9, pp. 20-63.
- _____ (1992), “El Estado como Problema y como Solución”, en: *Desarrollo Económico*, en: *Desarrollo Económico*, V. 35, N. 40, pp. 529-562, IDES, Buenos Aires.
- Ezcurra, Ana María (2000), *Qué es el Neoliberalismo, Evolución y límites de un modelo excluyente*, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Fajnzylber, Fernando (1990), “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra al casillero vacío’”, en: *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 60, Santiago, Chile.
- _____ (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, Nueva Imagen, México, 1983, p. 345.
- FAO (2012), *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2012*, Roma.
- Ferrer, Aldo (2007), “Globalización, Desarrollo y Densidad Nacional”, en: Girón, A. & Eugenia, C., *Del Sur hacia el Norte; Economía política internacional emergente*, CLACSO, Buenos Aires.
- FMI (2012), *Perspectiva Económica Mundial*, abril. DC.
- French-Davis, Ricardo (1986), “Esbozo de un pensamiento estructuralista”, en: *Revista de la CEPAL* N. 34, pp. 37-44.
- Furtado, Celso (1999), *El capitalismo global*, Fondo de Cultura Económica, México DF.
- _____ (1973). *Análise do Modelo Brasileiro*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

- _____ (1971). *Desarrollo y subdesarrollo*, séptima edición, Buenos Aires, EUDEBA.
- _____ (1969), "Desarrollo y estancamiento en América Latina: un enfoque estructuralista", en: *Investigación económica*, V.29, N.113, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), enero-marzo.
- _____ (1966), *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*, Editorial Universitaria, Buenos Aires: Editorial Universitaria.
- Gentili, Pablo (1998), *La desigualdad los fundamentos doctrinarios de la reforma educativa neoliberal. Tesis de doctorado* UBA.
- Gerschenkron, Alexander (1962), *El atraso económico en su perspectiva histórica*. Ariel, Barcelona.
- Global R&D Funding Forecast (2012). Disponible en: www.rdmag.com/digital-editions/2012/12/2013-r-d-magazine-global-funding-forecast.
- Gourevitch, Peter (1986), *Política en Tiempos Difíciles, Respuestas Comparadas a la Crisis Económica Internacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Gomez Sabaini, Juan Carlos (2009), "El Panorama Tributario de América Latina y la equidad distributiva: mito o realidad", en: BARCENA, Alicia & SERRA, Narcis (2009), *Reformas para la cohesión social en América Latina. Panorama antes de la crisis*, CEPAL-CIDOB, Santiago de Chile-Barcelona.
- Guillen, Héctor (2000), *La contrarrevolución neoliberal en América Latina*, Era, México.
- _____ (2007), De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina, en: *Comercio Exterior* V. 57, N. 4. Pp. 295-313 <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivos/PDF/hector3.pdf>.
- Gutierrez Cottle, María Cristina & Trivielli, Carolina. (2010), *Transferencias Monetarias Condicionadas y su rol en el sistema financiero*. Proyecto Capital, IEP, Instituto de Estudios Peruanos.
- Hall, Peter & Soskice, David (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford, Oxford University Press.
- Hall, Peter & Thelen, Kathlen. (2009), *Institutional Change and Varieties of Capitalism*, Socio-Economic Review 2009, N. 7, pp.7-34.
- Hass, Peter (1992), "Introduction: Epistemic communities and international policy coordination", en: *International Organization*, N. 46.
- Hirschman, Albert. (1958), *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, Yale.
- Johnson, Charles, 1982, *MITI and the Japanese miracle*, Stanford: Stanford University Press.
- Kokko, Ari & Haavisto, Tarmo (1990). "La política como factor determinante del desempeño económico: el caso de Finlandia", en: Blomstrom, K & P. Meller, *Trayectorias divergentes: comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo*, CIEPLAN, Santiago del Chile.
- Land, Anthony (2010). "Leaders, Elites and Coalitions. The role of Politics and Human Agency in Building Institutions and States", *Developmental Leadership Program*.
- Leftwich, Adrian (2010), "Beyond Institutions: Rethinking the Role of Leaders, Elites and Coalitions in the Institutional Formation of Developmental States and Strategies", en: *Forum for Development Studies* Vol. 37, No. 1.
- León, Arturo (2008). *Dimensiones y Políticas para el Análisis de la Primera Meta del Milenio. Proyecto Seguimiento del Componente de Pobreza del Primer Objetivo del Milenio*. CEPAL-AECID, Santiago.
- Londoño, Juan Luis y SZÉKELY, Miguel (1997), "Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995", *Working Paper* 357, BID, Washington DC.
- López Segrera, Francisco; (1998), *Los Retos de la Globalización*, UNESCO, Caracas.
- Lora, Eduardo (2001), "Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure it", *Working Paper* 348, BID, Washington D.C
- Love, Joseph (1980). "Raúl Prebisch and the origins of the doctrine of unequal exchange", en: *Latin American Research Review*, V. 15, N. 3, Chapel Hill, Asociación de Estudios Latinoamericanos.

- Marin, A. & Bell, M. (2004). "Technology spillovers from foreign direct investment: an exploration of the active role of MNC subsidiaries in the case of Argentina in the 1990's", *SPRI Working Paper*, V. 118, Sussex University.
- Minian, Isaac. (2009). "Nuevamente sobre la segmentación internacional de la producción", en: *Revista de Economía de la UNAM*, V. 6. N. 17, pp. 46-68.
- Nahón, Cecilia, Corina RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ y Martín SCHORR (2006), "El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo", en: *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*, CLACSO, Buenos Aires.
- Nogueira Da Costa, Fernando (2012). "Desenvolvimento do Desenvolvimentismo II: da Escola de Campinas ao Social-Desenvolvimentismo". *Texto para la Discusión*, Instituto de Economía UNICAMP.
- Ocampo, José Luis (2001), "Raúl Prebisch y la agenda del Desarrollo en los albores del Siglo XXI", en: *Revista de la CEPAL*, N. 75, pp.25-40, Santiago de Chile.
- ____ (1998), "Más allá del Consenso de Washington. Una agenda de Desarrollo para América Latina", en: *Serie Estudios y Perspectivas* N. 26, México, CEPAL.
- ____ (2011), "El auge de los precios de productos básicos y el riesgo de enfermedad holandesa en América Latina", en: *Boletín Informativo Techint* N. 336, pp. 25-48.
- Ocampo, José Luis & Parra, Miguel Angel (2003), "Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX", en: *Revista de la CEPAL* N. 79, pp. 7-35.
- OCDE (2007). *Staying Competitive in the Global Economy: moving up the value chain*, OCDE, Paris.
- OIT (2012), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- OMC (2013). *Estadísticas sobre el Comercio Mundial*. Disponible en: stat.wto.org. Acceso en 16/2/2013.
- ____ (2013b). *Informe sobre el Comercio Mundial*, Ginebra.
- ____ (2011), *International Trade Statistics 2011*. Disponible en: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2011_e/its11_toc_e.htm.
- Perez, Carlota (2005), "Revoluciones tecnológicas y paradigmas tecno-económicos", en: *Tecnología y Construcción*, V. 21, N. 1. Disponible en: carlotaperez.org/indicearticulos.htm#2.
- Pinto, Aníbal (1970), "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural", en: *El Trimestre Económico*, N° 145, México DF.
- PNUD (2013), *Indicadores Internacionales sobre Desarrollo Humano*, NYC, UN Publications.
- ____ (2011), *World Development Report*, NYC, UN Publications.
- Prebisch, Raúl (1982). Prebisch, R. (1982). "Desarrollo económico, planeación y cooperación internacional, en: A. Gurrieri (compilador), en: *La obra de Prebisch en la CEPAL*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ____ (1961). (1961). "El falso dilema entre el desarrollo y estabilidad monetaria", en: *Boletín económico de América Latina*, V. 6, N. 3, Santiago de Chile, CEPAL, octubre.
- Proschnik Víctor (coordinador) (2010), *La inserción de América Latina en las cadenas de valor*, Red Mercosur, Montevideo.
- Przeworski, Adam. (1995). "La restricción económicas en las decisiones políticas", en: *R.F.P.*, N. 6, pp. 52-69.
- Przeworski, Adam & Wallerstein, Michael (1982). "Democratic Capitalism at the Crossroads", en: *Democracy*, 2, pp. 52-68.
- Rist, Gilbert (1997). *The history of Development: from western origins to global faith*, Zed Books, Londres.
- Rodríguez, Octavio. (2001) "Prebisch: actualización de sus ideas básicas", en: *Revista de la CEPAL*, No. 75, Diciembre, Santiago de Chile, pp. 41-52.
- ____ (1980), *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*, México DF: Siglo XXI Editores.
- Schmidt, Vivien (2006), *Bringing the State Back into the Varieties of Capitalism Approach and Discourse Back into the Explanation of Change*, mimeo.
- SEDLAC & WB (2012), *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean*, La Plata.
- Sicsú, João. (2007), "Por que Novo-Desenvolvimentismo?", en: *Revista de Economia Política*, vol. 27, no 4, pp. 507-524.

- Sodertlen, Bo (1990). “Cien años de Desarrollo Económico Sueco (1870-1970)”, en: M. Blomstrom & P. Meller (coordinadores), *Trayectorias divergentes: comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo*, Santiago, CEPAL.
- Sunkel, Osvaldo (compilador) (1991), *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Sunkel Osvaldo y Zuleta, Gustavo. (1990). “Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa”, en: *Revista de la CEPAL*, núm. 42, diciembre de 1990.
- SUNKEL, Osvaldo y PAZ, Pedro (1974). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México DF, Siglo XXI.
- Sunkel, osvaldo (1970). “Dependencia, Marginación y Desigualdades Espaciales: hacia un Enfoque Totalizante”. En: *EURE*, Vol. 1, N. 1, pp. 13-49.
- Tavares, Maria Conceição, (1972), *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, Rio de Janeiro, Zahar.
- _____ (1963), “Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil”, en: TAVARES, M.C (1972) *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*, Zahar, RJ.
- Tavares, Maria Conceição & Serra, Jose (1971). “Alem da estagnação”, em: M.C. Tavares, *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Toussant, Eric (2003). “La crisis de la Deuda externa de América Latina en los Siglos XIX y XX”. Presentado al Seminario CADITM-CNCD Salir del impasse de la Deuda y el Ajuste, Bruselas, 2003.
- UNCTAD (2012a). *Informe sobre las Inversiones en el Mundo*. NYC & Ginebra. Hacia una generación de políticas de inversión.
- _____ (2012b), *World Investment Report 2012. Toward a New Generation of Investment Policies*. Ginebra, Ediciones de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.unctad-docs.org/files/UNCTAD-WIR2012-Full-en.pdf>.
- _____ (2011), *Trade and Development Report 2011*. Ediciones de las Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra. Disponible en: http://unctad.org/en/docs/tdr2011_en.pdf.
- _____ (2008), *World Investment Report. Transnational Corporations, and the Infrastructure Challenge*. Nueva York, Naciones Unidas.
- Vilas, Carlos (1998), “Seis ideas falsas sobre la globalización”, en: Fernández, J. Coordinador, *Globalización, crítica de un paradigma*, México, UNAM, Plaza y Jares.
- Wade, Robert (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press, Princeton.
- Weiss, Linda (ed.). (2003), *States in the Global Economy. Bringing Domestic Institutions Back In*. London, Cambridge University Press.
- Williamson, John (1990), *Latin American Adjustment: How much has Happened?*, Washington DC, Institute for International Economics.