

SÓLO PARA PARTICIPANTES

28 de agosto de 2001

SÓLO ESPAÑOL

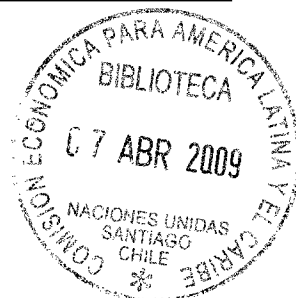
CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario "La Teoría del Desarrollo en los Albores del Siglo XXI"

Evento conmemorativo del centenario del nacimiento de Don Raúl Prebisch

Santiago de Chile, 28 y 29 de agosto de 2001



**RAÚL PREBISCH Y LA AGENDA DEL DESARROLLO EN
LOS ALBORES DEL SIGLO XXI**

José Antonio Ocampo

**330.98
S471RP
2001**

Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

01-8-678



900034227 - BIBLIOTECA CEPAL

330.92
S421 RP
2001

SÓLO PARA PARTICIPANTES

28 de agosto de 2001

SÓLO ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario "La Teoría del Desarrollo en los Albores del Siglo XXI"
Evento conmemorativo del centenario del nacimiento de Don Raúl Prebisch

Santiago de Chile, 28 y 29 de agosto de 2001

**RAÚL PREBISCH Y LA AGENDA DEL DESARROLLO EN
LOS ALBORES DEL SIGLO XXI**

José Antonio Ocampo

Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

01-8-678

RAUL PREBISCH Y LA AGENDA DEL DESARROLLO

EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI

José Antonio Ocampo */

El centenario del nacimiento de Raúl Prebisch constituye una invaluable oportunidad para retomar las ideas de este gran latinoamericano, quizás el pensador del mundo en desarrollo que mayor influencia haya tenido en los debates económicos mundiales. Sus ideas han sido objeto de severas críticas, muchas de ellas referidas, sin embargo, a caricaturas de su pensamiento o a las distorsiones que experimentó en la práctica, más que a su obra intelectual. La descontextualización histórica de sus formulaciones ha sido igualmente una constante, aún por parte de algunos de sus seguidores. Debe recordarse, en tal sentido, que muchas de ellas surgieron del colapso del sistema comercial y financiero internacional durante los años treinta, cuya reconstrucción apenas se iniciaba en los momentos en que publicó sus trabajos más influyentes (Prebisch, 1949, 1951 y 1952). Su obra tardía sobre el "capitalismo periférico" (Prebisch, 1976 y 1981) fue influenciada, a su vez, por los conflictos sociales que caracterizaron al Cono Sur del continente americano en las décadas de 1960 y 1970.

Este ensayo intenta mostrar la vigencia de algunas de las ideas esenciales del pensamiento de Prebisch, y las reformula en función de los planteamientos más recientes de la CEPAL y de las contribuciones de otras escuelas económicas.

I. TRES EJES CENTRALES DEL PENSAMIENTO DE PREBISCH

"La propagación universal del progreso técnico desde los países originarios al resto del mundo ha sido relativamente lenta e irregular" (Prebisch, 1951, p. 1). Esta afirmación, con la que se inicia la que es quizás su obra más conocida, constituye el punto de partida del pensamiento de Prebisch. Éste tiene una implicación metodológica fundamental: la dinámica de los países en vías de desarrollo no puede analizarse independientemente de su posición dentro de la economía mundial. Sus procesos de desarrollo son cualitativamente diferentes a los de las naciones más avanzadas. Esto implica, en particular, que no hay "etapas de desarrollo" uniformes, que el "desarrollo tardío" --el "capitalismo periférico", para emplear su propia terminología-- tiene una dinámica diferente al de las naciones que experimentaron un desarrollo más temprano y se transformaron en el "centro" de la economía mundial. ^{1/}

Tras esta visión subyace, en primer lugar, la idea de un sistema económico mundial inherentemente jerarquizado, "centro-periferia", o "Norte-Sur", si se prefiere la terminología que se popularizó en los debates de la década de 1970. La esencia de esta visión es el énfasis en las

*/ Secretario Ejecutivo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Documento presentado en el seminario "La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI", organizado por la CEPAL para conmemorar el centenario de nacimiento de Raúl Prebisch.

^{1/} La visión más acabada de estos puntos de vistas se encuentra, sin duda, en Furtado (1961).

asimetrías básicas que caracterizan a la economía mundial, y su persistencia a lo largo del tiempo, que contrastan con la concepción de la economía mundial como un contexto de relación entre pares, como un "campo de juego nivelado", para utilizar un concepto que se ha popularizado en los últimos años. En términos de las controversias recientes sobre crecimiento económico, esta visión alternativa de la economía mundial implica que las asimetrías que la caracterizan tienen a generar "divergencia" en los niveles de desarrollo, o al menos constituye un fuerte obstáculo a la "convergencia" que suponen las teorías ortodoxas de crecimiento económico.^{2/}

Estas asimetrías se reflejan, en primer lugar, en las estructuras productivas. De acuerdo con una formulación muy cercana al pensamiento de Prebisch, "en contraste con la estructura productiva de la periferia, *especializada y heterogénea*, la de los centros se caracteriza por ser *diversificada y homogénea*" (Rodríguez, 2001, p. 105). Dado que el cambio técnico se origina en los países del centro y ellos ostentan, además, una mayor capacidad de consumo, tienden a concentrar en cada momento las ramas de producción más dinámicas a nivel mundial. Esto genera, en la visión de Prebisch, una tendencia a la especialización de los países industrializados en productos de alta elasticidad-ingreso y de los de la periferia en aquéllos de baja elasticidad-ingreso (materias primas y, crecientemente, manufacturas en sus etapas maduras), que se refleja, a su vez, en una tendencia a la divergencia en los ritmos de crecimiento y/o a la aparición de problemas de balanza de pagos en los segundos, es decir a una "brecha" o "estrangulamiento" externo. Estos problemas son particularmente severos durante los períodos de crisis, reflejando la alta vulnerabilidad cíclica de los países en vías de desarrollo frente a los choques provenientes del centro de la economía mundial.

En la visión de Prebisch, la superación de las asimetrías básicas del sistema internacional exige no sólo un cambio en la estructura económica internacional, sino también un esfuerzo por transformar las estructuras de los países periféricos, un "desarrollo desde dentro", para utilizar una afortunada interpretación de su pensamiento (Sunkel, 1991). En términos de los debates más recientes, este "desarrollo desde dentro" es esencial porque la acumulación de capital humano y de capacidades tecnológicas propias ("capital conocimiento") y el desarrollo institucional son procesos esencialmente endógenos. De ahí la importancia decisiva de "programar el desarrollo", término empleado en las primeras etapas de la CEPAL y, en general, de diseñar estrategias estatales explícitas dirigidas a transformar las estructuras internas, para romper los obstáculos al desarrollo y permitir nuevas formas de integración a la economía mundial.

La industrialización fue vista inicialmente como la principal vía de transformación de la estructura productiva --de "difusión del progreso técnico"-- y la sustitución de importaciones como su principal instrumento. Esta visión correspondía a las características del momento histórico en el cual fueron formuladas estas visiones: la ausencia de un mercado dinámico de manufacturas a nivel internacional;^{3/} la forma "empírica" como había surgido la estrategia de

^{2/} En esta formulación hacemos caso omiso de la controversia sobre los términos de intercambio, que ha recibido excesiva atención en los análisis de la obra de Prebisch. La atención se concentra, por lo tanto, en la divergencia de los *niveles de desarrollo* o, en términos de la controversia mencionada, en el papel que juega el deterioro de los términos de intercambio *factoriales*. Véase, sobre este tema, Ocampo (1991).

^{3/} "No se hizo en esta etapa ningún hincapié en las exportaciones de manufacturas a los centros, dadas las condiciones desfavorables prevaecientes en ellos y la ausencia de una infraestructura industrial adecuada para tal efecto" (Prebisch, 1987, p. 17).

sustitución de importaciones, como respuesta al colapso de la economía internacional en los años treinta; y el pasado proteccionista que muchos países latinoamericanos habían compartido con Estados Unidos y varios países de Europa continental, aún durante la etapa de desarrollo primario-exportador.^{4/} Las posibles ineficiencias de la sustitución de importaciones, particularmente en mercados altamente fragmentados, así como lo fue la necesidad de evitar que la industrialización se hiciese a costa de la agricultura o del desarrollo exportador, fueron evidentes para Prebisch desde sus primeros escritos en la CEPAL (Prebisch, 1949, secciones I y VI). Por este motivo, desde finales de los años cincuenta, Prebisch y la CEPAL pasaron a defender un "modelo mixto"^{5/} que combinaba la sustitución de importaciones con la promoción de nuevas exportaciones, especialmente de origen industrial.^{6/} A lo largo del tiempo, la visión de la CEPAL se volvió crecientemente pro-exportadora, aunque enemiga de un desmantelamiento abrupto de las estructuras de protección.^{7/}

La industrialización en los países periféricos implicaba, para Prebisch, un problema adicional: la industria moderna tenía una menor capacidad de absorber la mano de obra liberada por el sector rural. Este hecho se veía agravado por la dependencia tecnológica, que implicaba que la "mejor práctica" correspondía a patrones de uso de mano de obra inducidos por los niveles de desarrollo de los países industrializados. Por una y otra vía, los patrones de desarrollo se caracterizaban por una mayor "heterogeneidad estructural" de los sectores productivos, para emplear el término desarrollado posteriormente por Pinto (1970): mientras algunos trabajadores eran absorbidos en los sectores de alta productividad, una proporción, muchas veces mayoritaria, quedaban relegados a sectores de baja productividad. Esta alta heterogeneidad interna era una de las fuerzas básicas que presionaba en forma adversa la distribución del ingreso, en países que, por lo demás, en el caso de América Latina habían heredado de etapas anteriores de su desarrollo una alta desigualdad y una elevada segmentación social.

Dentro de la estrategia mixta de desarrollo, los procesos de integración fueron vistos, desde comienzos de los años cincuenta, como elementos claves para racionalizar los costos de la sustitución de importaciones, tanto aquellos asociados a la ausencia de competencia como a la ineficiencia que se derivaba de la escala subóptima de las plantas industriales. Una década más adelante, cuando las posibilidades de exportar manufacturas hacia los países industrializados

^{4/} Sobre el proteccionismo latinoamericano durante la etapa exportadora, véase Cárdenas, Ocampo y Thorp (2000a, cap. 1) Sobre la comparación de los aranceles latinoamericanos con los de varios países de Europa continental y los Estados Unidos, véase Madisson (1989, pp. 45-47).

^{5/} Este es el término que utiliza un reciente estudio de historia económica (Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2000b, cap. 1).

^{6/} Esto coincide con lo que Prebisch identifica como la tercera etapa de su pensamiento (Prebisch, 1987, pp. 19-21). Una de sus expresiones más claras es, sin duda, Prebisch (1963).

^{7/} Véanse, al respecto, tres versiones recientes de la historia del pensamiento de la CEPAL: Bielschowsky (1998); CEPAL (1998); y Rosenthal (2001). Las razones de esta visión (que tiene ahora, fundamentalmente, un interés histórico) estuvieron asociadas a tres hechos: (a) los costos de transmisión que generaría el desmantelamiento de las estructuras de protección; (b) la idea de que era posible racionalizar la estructura de incentivos a las exportaciones para compensar los costos de la protección; y (c) que existía alguna complementariedad entre protección y desarrollo exportador; en particular, en presencia de economías de escala, el mercado local servía de "base" para la conquista de los mercados externos (un argumento que posteriormente Krugman, 1990, cap. 12, denominó "sustitución de importaciones como promoción de exportaciones"). Prebisch y la CEPAL siempre reconocieron, sin embargo, que los altos niveles de protección podían generar ineficiencias y sesgos anti-exportadores insalvables.

comenzó a ser evidente, se vio igualmente como un instrumento para acumular experiencia exportadora como antesala a la conquista de otros mercados. La integración regional --el mercado común latinoamericano, en la propuesta más ambiciosa, y los diversos procesos subregionales y la ALALC/ALADI-- se convirtió, de esta manera, en un elemento decisivo del "modelo mixto" impulsado por Prebisch y la CEPAL desde fines de los años cincuenta (CEPAL, 1959). Era la forma para ampliar los espacios dentro de los cuales tenía lugar el "desarrollo desde adentro", y para tornarlo más eficiente.

Las asimetrías internacionales características del sistema "centro-periferia", la necesidad de adoptar estrategias activas de "desarrollo desde dentro", incluidas aquellas dirigidas a enfrentar los problemas especiales que genera la "heterogeneidad estructural", y el papel crítico de la integración regional, constituyen tres ejes centrales del pensamiento de Prebisch. El resto del documento muestra su relevancia en la agenda del desarrollo de comienzos del siglo XXI.

II. LAS ASIMETRÍAS INTERNACIONALES

La tendencia a la ampliación de las desigualdades ha sido una característica persistente de la economía mundial durante los dos últimos siglos. Los estudios empíricos indican, en efecto, que la convergencia en los niveles de ingreso por habitante ha sido un evento más bien escaso y se ha limitado, de hecho, a los países más industrializados después de la Segunda Guerra Mundial y, más específicamente durante la "edad de oro", 1950-1973. No fue una característica de los países industrializados antes de la Segunda Guerra Mundial (Madisson, 1991), ni tampoco de los países en desarrollo desde entonces (Ros, 2000, cap. 1). Sin embargo, han existido episodios de rápido crecimiento en el mundo en desarrollo en algunos períodos: América Latina fue, de hecho, la región de mayor crecimiento en el mundo entre las dos guerras mundiales y algunos países asiáticos lo han sido en algunos períodos posteriores a la Segunda Guerra Mundial --los países petroleros del Medio Oriente, los tigres asiáticos, y China y la India, en diferentes subperíodos-- (Madisson, 1995). Sin embargo, salvo en el caso del Japón, estos procesos no han logrado una convergencia con los patrones de desarrollo del mundo industrializado, y en la mayoría de los casos se han interrumpido. Cabe agregar que, aún en América Latina, no hay ninguna tendencia clara a la convergencia: las desigualdades que se establecieron hace cerca de un siglo han tendido a mantenerse a lo largo del tiempo (Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2000a, cap. 1, y 2000b, Cap. 1).

La persistencia e incluso la ampliación de estas desigualdades internacionales ha tenido lugar en medio del impresionante proceso de industrialización que han experimentado los países en desarrollo en el último medio siglo (y América Latina desde antes). Este proceso se ha traducido, por lo tanto, en una mayor diversificación de la estructura productiva del mundo en desarrollo, excepto en las regiones más atrasadas. No obstante, han subsistido importantes asimetrías en la estructura productiva a nivel mundial: la alta concentración del progreso técnico en los países del centro, que determina sus fuentes de competitividad, su continuo predominio en la producción de maquinaria y equipo, e igualmente su papel dominante en la conformación de las grandes empresas multinacionales.

La implicación más importante de las asimetrías de la economía mundial es que las oportunidades económicas de los países en desarrollo siguen estando determinadas en gran medida por su posición dentro de esta jerarquía internacional. Hay ciertamente "propagación de progreso técnico" desde el centro, a través de tres mecanismos básicos: la transferencia de tecnología como tal, el traslado a los países en desarrollo de ramas industriales "maduras" o el mecanismo más tradicional, la demanda de materias primas (aunque con una fuerte resistencia proteccionista en algunos sectores agrícolas). No obstante, utilizando los términos de Prebisch, dicha propagación ha seguido siendo "relativamente lenta e irregular", y sus frutos se han distribuido desigualmente en los países en desarrollo, manteniendo o incluso ampliando su "heterogeneidad estructural". Dentro del "objetivo móvil" que representa la frontera tecnológica, pocos países --y pocos sectores y empresas dentro de ellos-- logran moverse más rápido y reducir, así, su atraso tecnológico; muchos otros sólo logran avanzar al ritmo de la frontera y no pocos se quedan rezagados (véase Katz, 2000, y CEPAL, 2001a, para evidencia reciente sobre este tema en el caso latinoamericano).

Por otra parte, la alta vulnerabilidad de los países en vías de desarrollo frente a choques externos continúa siendo notoria e incluso ha tendido a incrementarse con la creciente integración de la economía internacional. Sin embargo, la naturaleza de la vulnerabilidad ha ido cambiando en el último medio siglo. Aunque la transmisión de los choques externos a través del comercio --tanto en forma directa, a través de menores ventas, como indirectamente, a través del deterioro cíclico de los términos de intercambio-- ha continuado siendo importante, los choques financieros han pasado a ocupar un papel protagónico, reviviendo, por lo demás, patrones que ya se habían observado en el pasado en muchos países latinoamericanos, especialmente durante el auge y colapso financiero de las décadas de 1920 y 1930.

La vulnerabilidad es el resultado de asimetrías básicas en las estructuras financieras y en el funcionamiento macroeconómico, en particular en la profundidad del desarrollo financiero y en el grado de autonomía macroeconómica de los países (Ocampo, 2001c). Las asimetrías financieras son fundamentalmente cuatro: (a) entre el tamaño de los mercados financieros de los países en desarrollo y las presiones especulativas que enfrentan ^{8/}; (b) la naturaleza de las monedas en las cuales está denominada la deuda externa ^{9/}; (c) las estructuras de plazo que proporcionan los mercados financieros; y (d) el alcance de los mercados secundarios. Estas tres últimas características implican que, en los países en vías de desarrollo, aquellos agentes que pueden acceder a los mercados internacionales (el gobierno y las grandes empresas) enfrentan descalces de monedas, en tanto que aquellos que carecen de dicho acceso (las empresas pequeñas) enfrentan descalces de plazos, pero es en general imposible disponer de una estructura financiera que evite simultáneamente ambos riesgos. En conjunto, esto significa que los mercados financieros de los países en desarrollo son significativamente más "incompletos" que los internacionales y, por ende, que una parte de la intermediación financiera debe llevarse a cabo necesariamente a través del mercado internacional. Esto significa, también, que la integración financiera internacional es una integración entre socios desiguales. ^{10/}

^{8/} Véase, por ejemplo, Council on Foreign Relations Task Force (1999), cap. III.

^{9/} Esto no ocurre si existe un mercado bien desarrollado de cobertura. Sin embargo, los plazos que se ofrecen en dichos mercados tienden a ser limitados y, sobre todo, en períodos de crisis, la cobertura marginal la tienden a ofrecer los bancos centrales, con lo cual los riesgos de cambio no se eliminan, sino que se desplazan.

^{10/} CEPAL (2000), cap. 8, y Studart (1996). El concepto del "pecado original" desarrollado por Hausmann (2000) captura la segunda y tercera de las asimetrías mencionadas, aunque no las reconoce como tales.

Por su parte, las asimetrías macroeconómicas están asociadas al hecho de que las monedas internacionales son las monedas de los países industrializados y a la naturaleza de los flujos de capital: mientras los flujos de capital entre países desarrollados tienen un carácter anticíclico (Eatwell y Taylor, 2000), los flujos entre países desarrollados y países en desarrollo tienen un carácter claramente procíclico. Este comportamiento está asociado al carácter residual que tienen los flujos de capital hacia los países en desarrollo o, para utilizar los términos de Palma (2001), la naturaleza de "deudores de última instancia" que tienen dichos países.

El resultado conjunto de estos factores es que, mientras los países industrializados tienen mayores márgenes para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas --margen que es ciertamente mayor en los Estados Unidos que en el resto de las economías industrializadas, gracias a que dispone de la principal moneda internacional--, induciendo una respuesta estabilizadora de los mercados financieros, las economías de los países en desarrollo carecen en gran medida de dichos márgenes, ya que los mercados financieros tienden a agudizar el ciclo y los actores del mercado esperan que las autoridades se comporten en forma procíclica. En una perspectiva histórica, esto indica que, mientras los países industrializados lograron liberarse de las reglas del juego del patrón oro, dichas reglas continúan determinando el comportamiento macroeconómico de los países en desarrollo, e incluso se han vuelto crecientemente relevantes. De esta manera, las asimetrías entre centro y periferia, que ya eran notorias en la época del patrón oro (Triffin, 1968; Aceña y Reis, 2000), se han agudizado. Los arreglos multilaterales, especialmente la intervención del Fondo Monetario Internacional, aunque proporcionan alivios coyunturales, están dirigidos a garantizar la adopción de paquetes de austeridad durante las crisis --de una "(macro)economía de depresión", para usar la expresión de Krugman (1999)--. En forma más estricta, lo que caracteriza a las economías de los países en desarrollo es la tendencia a alternar fases de "macroeconomía de bonanza" con fases de "macroeconomía de depresión" (CEPAL, 2000, cap. 8 y 2001b).

A las consideraciones anteriores cabe agregar que existe una asimetría adicional en la economía internacional, asociada con el contraste entre la creciente movilidad de capitales y la restricción a la movilidad internacional de mano de obra, especialmente de aquella con menores grados de calificación. Como lo ha señalado Rodrik (1997), las asimetrías en la movilidad internacional de distintos factores de producción genera sesgos en la distribución del ingreso en favor de los factores más móviles y en contra de los menos móviles. Estas asimetrías tienen un componente "centro-periferia", en la medida en que los países en desarrollo tienen una abundancia relativa de los factores de producción menos móviles --mano de obra con bajos niveles de calificación y recursos naturales--. De hecho, la ausencia de movilidad internacional de mano de obra fue vista por Prebisch (1951) como una de las imperfecciones básicas de la economía internacional, que jugaba un papel esencial en la tendencia al deterioro de los términos de intercambio de los países en desarrollo.

Por último, es necesario agregar que la economía internacional se caracteriza también por asimetrías básicas que tienen un carácter "sistémico" más que de "centro-periferia". La primera es el contraste entre el desarrollo dinámico de los mercados y el rezago en la construcción de una gobernabilidad global, que ha conducido a un suministro subóptimo de "bienes públicos globales" (Kaul, Grunberg y Stern, 1999). La segunda es la enorme diferencia entre la rápida

globalización de algunos mercados y la notoria ausencia de una verdadera agenda social internacional o, más precisamente, la carencia de instrumentos efectivos de carácter internacional para garantizar el cumplimiento de las metas de desarrollo que se reiteran periódicamente, más recientemente en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, e incluso la tendencia a incumplir las metas que se establecen, en particular en materia de asistencia oficial para el desarrollo. La tercera es el carácter incompleto de la agenda internacional, que tiene también, en alguna medida, dimensiones "centro-periferia", dada la ausencia de temas de alto interés para los países en desarrollo, tales como la movilidad internacional de mano de obra o la liberalización acelerada, por parte de los países desarrollados, de mercados de alto interés para los países en desarrollo (Ocampo, 2001a).

Este análisis indica que la agenda global debe incluir tanto los temas "sistémicos", asociados a la provisión de "bienes públicos globales", como aquellos relacionados a la corrección de las asimetrías internacionales existentes. Estos temas "centro-periferia" incluyen fundamentalmente la corrección de las asimetrías en materia productiva y tecnológica, de las asimetrías financieras y macroeconómicas que inducen las elevadas vulnerabilidades cíclicas de los países en desarrollo, y de aquellas asociadas a los grados de movilidad internacional de los distintos factores de producción.

A partir de la creación de la UNCTAD, bajo influencia directa de Prebisch,^{11/} se reconoció explícitamente la necesidad de corregir las asimetrías que caracterizaban y siguen caracterizando al sistema económico internacional. Los compromisos en materia de flujos de asistencia oficial para el desarrollo y el "trato especial y diferenciado" a los países en desarrollo en materia comercial fueron algunos de los resultados parciales, aunque relativamente frustrantes, de este esfuerzo por construir un "nuevo orden económico internacional". Esta visión se ha erosionado radicalmente en las últimas décadas (CEPAL, 2001c, cap. VIII) y ha sido sustituida por un paradigma alternativo, según el cual el objetivo básico en el reordenamiento de la economía internacional debe ser garantizar un "campo de juego nivelado" que garantice el funcionamiento eficiente de las libres fuerzas del mercado. En este esquema, las ganancias fundamentales para los países en desarrollo residen en el eventual desmonte del proteccionismo de los países industrializados a los sectores "sensibles", las garantías que ofrece al desarrollo exportador un marco comercial internacional con reglas claras y estables y el diseño de políticas macroeconómicas preventivas que sirvan para "autoprotgerse" contra la volatilidad financiera internacional. La corrección de las asimetrías internacionales sólo se mantiene, en esta visión, en el reconocimiento de la responsabilidad internacional hacia los países menos adelantados, replicando a nivel internacional la visión de la política social como una estrategia de focalización de las acciones del Estado hacia los sectores más pobres.

Si bien todas estas acciones son deseables, ¿serán suficientes por sí mismas para generar una mayor convergencia en los niveles de desarrollo? A la luz de las consideraciones anteriores, la respuesta es posiblemente negativa. Esta agenda no aboca las asimetrías que tienden a generar divergencia en los patrones de desarrollo. Por otra parte, la "nivelación del campo de juego" implica restricciones a los países en desarrollo, particularmente de ingreso medio, que los propios países industrializados nunca enfrentaron en etapas anteriores de su historia: estándares

^{11/} Véase, por ejemplo, su primer informe a la UNCTAD (Prebisch, 1964).

de protección a la propiedad intelectual característicos de países generadores de tecnología y limitaciones a la adopción de políticas orientadas a promover nuevos sectores productivos, tanto para el mercado interno como para la exportación. Finalmente, los problemas que genera una institucionalidad financiera internacional claramente incompleta, unida a la política de intervenir menos en los mercados financieros para evitar el "riesgo moral" y de medidas orientadas a reducir el riesgo en que incurren los grandes agentes financieros (la mayor ponderación del riesgo que proponen los nuevos criterios del Comité de Basilea de regulación bancaria) pueden terminar contribuyendo a "resolver" el problema de la volatilidad de los flujos de capital por la vía más indeseable: elevando indebidamente el costo del endeudamiento externo de los países en desarrollo, lo que puede conducir a una reducción permanente de los flujos de capital hacia ellos.

Así las cosas, el diseño de una agenda internacional equilibrada pasa inevitablemente por corregir las asimetrías del sistema económico internacional con acciones en tres frentes diferentes: (1) Mecanismos que aceleren la "propagación de progreso técnico" desde el centro: la transferencia de tecnología y el traspaso a los países en desarrollo de ramas industriales "maduras" y de la producción de materias primas, es decir, diferentes formas de "trato especial y diferenciado". (2) Contribuir, a través de las instituciones financieras internacionales, a aumentar los márgenes con que cuentan los países en desarrollo para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas; a contrarrestar la concentración del crédito, poniendo recursos a disposición de los países y agentes que no tienen acceso al crédito en los mercados privados; y a acelerar el desarrollo financiero en los países en desarrollo, como única forma de compensar a largo plazo las asimetrías que caracterizan al sistema financiero internacional. (3) Garantizar que la movilidad internacional de mano de obra reciba la misma atención en la agenda global que recibe la movilidad internacional de capitales.

III. EL DESARROLLO DESDE DENTRO

En la visión de Prebisch, la importancia de las asimetrías que caracterizan el sistema económico internacional implicaba, en cualquier caso, el reconocimiento de que la responsabilidad en el desarrollo descansa, en última instancia, sobre los países en desarrollo. La corrección de estas asimetrías contribuía a construir un "ambiente facilitador" para los esfuerzos por generar un "desarrollo desde dentro".

A nivel institucional, la estrategia de desarrollo debe contribuir a generar pactos sociales sólidos, que garanticen la estabilidad política, sistemas legales no discrecionales, formas de comportamiento de los agentes que confieran seguridad a los contratos, y una burocracia estatal imparcial y relativamente eficiente. Sin embargo, aunque estos marcos institucionales sirven como telón de fondo para el proceso de desarrollo, no explican los impulsos concretos al crecimiento que experimentan las economías, ni tampoco su agotamiento.^{12/} Estos impulsos están relacionados más directamente con los temas mencionados en las secciones anteriores: la reducción de las vulnerabilidades macroeconómicas y financieras, la velocidad de transformación de la estructura productiva y las conexiones entre los patrones de crecimiento y la equidad, entre las que se destaca la "heterogeneidad estructural" de los sectores productivos.

^{12/} En la terminología de Madisson (1991), se refieren a la "causalidad última" y no a la "causalidad inmediata". Véase, también, Ocampo (2001b).

A. Reducción de las vulnerabilidades macroeconómicas y financieras

Como ya se ha señalado, el énfasis en el primero de estos campos se ha venido desplazando de los choques comerciales, en los cuales concentró en gran medida su atención Prebisch, hacia aquellos de origen financiero. En esta materia, la experiencia latinoamericana de las últimas décadas permite deducir varios "hechos estilizados" que deben tenerse en cuenta en el diseño de mejores políticas macroeconómicas (CEPAL, 2000 y 2001b; Ffrench-Davis, 1999; Ocampo, 2000).

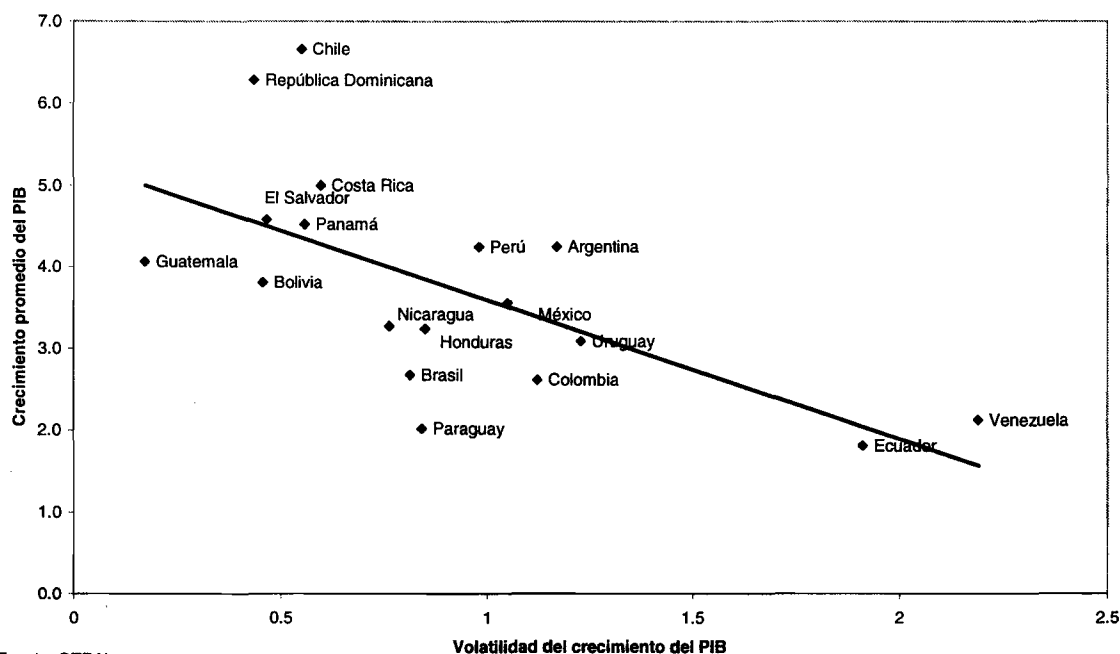
1. No existe una definición simple de estabilidad macroeconómica. El retorno a la disciplina fiscal y a tasas de inflación bajas no se ha traducido, en efecto, en mayor estabilidad en términos reales, es decir de crecimiento del PIB y del empleo. Los avances mencionados tampoco se han reflejado en mejores resultados de las cuentas externas, debido a que los déficit privados no se han mantenido bajo control. Por lo tanto, la preocupación con la solidez de las cuentas fiscales debe estar acompañada de medidas que impidan la acumulación de déficit privados insostenibles. De hecho, la experiencia regional indica que las crisis financieras generadas por desequilibrios del sector privado pueden ser mucho más costosas y difíciles de revertir que aquellas asociadas con desajustes fiscales.

2. La inestabilidad real también es costosa. Dicha inestabilidad genera estrategias defensivas por parte de las empresas, que postergan sus decisiones de invertir, generando, así, efectos adversos sobre el crecimiento económico. En las fases descendentes del ciclo hay, además, pérdidas irreversibles de activos empresariales, tanto intangibles como tangibles (conocimientos tecnológicos y organizacionales "tácitos", contactos comerciales, reputación de la empresa), particularmente cuando están acompañados de crisis financieras. Por estos motivos, como lo indica el Gráfico 1, hay una relación inversa entre crecimiento económico e inestabilidad real. Como veremos más adelante, a lo largo del ciclo también se generan importantes asimetrías sociales.

3. En materia financiera, los balances son tan importantes como los flujos. En efecto, las crisis financieras se han originado no solamente en déficit en cuenta corriente insostenibles, sino también en estructuras financieras inadecuadas en el sector público y, particularmente, en el sector privado, es decir, excesivamente cargadas hacia pasivos de corto plazo o sujetas a riesgos de aumentos de las tasas de interés o de los ritmos de devaluación.

4. En ausencia de una política fiscal con un horizonte de mediano o largo plazo, apoyada por las instituciones apropiadas (fondos de estabilización), el mantenimiento de bajos déficit fiscales es estrictamente una política procíclica. Ella induce a expansiones del gasto durante los períodos de auge, basados en ingresos públicos transitorios. Los recortes en función de las caídas coyunturales de los ingresos acentúan, con posterioridad, las crisis y, por esta vía, la reducción de los ingresos públicos.

Gráfico 1
Volatilidad y crecimiento del PIB



5. En los países en desarrollo, la autonomía monetaria es limitada bajo cualquier régimen cambiario. Este hecho siempre se ha reconocido en relación con los sistemas de cambio fijo o semi-fijo. Sin embargo, lo mismo acontece cuando la tasa de interés se maneja en forma procíclica en regímenes de tipo de cambio variable, con el propósito de evitar las fluctuaciones del tipo de cambio. Dado el papel esencial que cumple el tipo de cambio en economías abiertas, tanto como determinante de la competitividad como del nivel de precios, algún grado de intervención en los mercados cambiarios puede ser necesario, pero el manejo procíclico de la tasa de interés es ciertamente un camino inadecuado. Por este motivo, pese a sus limitaciones, la regulación prudencial de los flujos de capital puede ser el único instrumento que otorga alguna autonomía a la política monetaria.

6. La credibilidad no necesariamente se construye con "pilotos automáticos". En la medida en que los flujos de capital son procíclicos, la renuncia explícita a la autonomía en materia de políticas (como la adopción de regímenes de convertibilidad o una moneda extranjera) puede traducirse en ciclos económicos más intensos. En tal caso, es posible que el mercado no valide, mediante una reducción del riesgo país, el hipotético aumento de "credibilidad". Por otra parte, se pierden grados de libertad para enfrentar choques externos o internos. En ambas circunstancias, los agentes privados pueden poner en duda la sostenibilidad de las propias reglas y los elevados costos de su ruptura. Por estos motivos, la administración prudente de la flexibilidad macroeconómica puede ser, a la larga, un mejor camino para construir una mayor credibilidad de las políticas que la adopción de reglas excesivamente rígidas.

Estas lecciones indican que el control de la volatilidad exige una combinación de tres conjuntos de políticas, cuya importancia relativa varía de acuerdo con las características estructurales y la tradición de política macroeconómica de cada país (CEPAL, 2000, cap. 8; Ocampo, 2000). El primero de ellos está integrado por políticas macroeconómicas –fiscales, monetarias y cambiarias--consistentes y flexibles, destinadas a evitar que los agentes públicos o privados acumulen deudas cuantiosas, y a que se produzcan desequilibrios en los precios macroeconómicos más relevantes (el tipo de cambio y las tasas de interés) y en el precio de los activos fijos y bursátiles. El segundo es un estricto sistema de regulación y supervisión prudencial, con una clara orientación anticíclica. Esto significa que las provisiones deben hacerse efectivas cuando se otorgan los créditos, en función de las pérdidas esperadas, y no única ni principalmente en el momento del incumplimiento de las obligaciones. Indica, igualmente, que en los períodos de euforia financiera se deben aplicar normas más estrictas de regulación y supervisión financiera, para contrarrestar los riesgos cada vez mayores en que incurrir los intermediarios. El tercer elemento es una “política de pasivos” destinada a asegurar que se mantenga un perfil adecuado de vencimientos de las deudas interna y externa de los sectores público y privado.

Las regulaciones prudenciales de la cuenta de capitales, es decir, aquéllas que se aplican en períodos de euforia para evitar el endeudamiento excesivo, pueden jugar un papel esencial como “política de pasivos”, fomentando flujos de largo plazo, pero también, como ya lo hemos señalado, como un instrumento que proporciona una mayor libertad para adoptar políticas monetarias anticíclicas. A largo plazo, sin embargo, el instrumento principal para romper las asimetrías que caracterizan el sistema financiero internacional, a las cuales está asociada la forma específica de ajuste macroeconómico de los países en desarrollo, es un desarrollo financiero profundo en dichos países, que garantice un desarrollo adecuado de los segmentos de largo plazo del mercado y de los mercados secundarios de los títulos correspondientes.

El manejo de las políticas macroeconómicas anticíclicas no es una tarea fácil, ya que los mercados financieros generan fuertes incentivos a gastar en exceso durante los períodos de euforia financiera y, por el contrario, a ajustarse igualmente en exceso durante las crisis. Por otra parte, la globalización establece límites objetivos a la autonomía de los países y genera costos elevados a la pérdida de credibilidad cuando los instrumentos nacionales de política se manejan inadecuadamente. Por este motivo, puede ser necesario que el manejo de la política macroeconómica esté respaldado por instituciones e instrumentos de política que realcen la credibilidad, incluidos fondos de estabilización fiscal y bancos centrales independientes.

Una solución complementaria al dilema planteado por la falta de grados de libertad para adoptar una política macroeconómica anticíclica se encuentra en el ámbito de la institucionalidad internacional (Eatwell y Taylor, 2000; Ocampo, 2001c). Como ya lo señalamos en la sección anterior, esto significa que, desde la perspectiva de los países en desarrollo, una función esencial de las instituciones financieras internacionales es precisamente compensar el efecto procíclico de los mercados financieros, suavizando en su origen los ciclos financieros mediante una regulación adecuada, y ofreciendo mayores grados de libertad para que los países adopten políticas anticíclicas --mediante una vigilancia adecuada e incentivos que disminuyan los riesgos macroeconómicos y financieros en los períodos de euforia, y mecanismos que permitan suavizar los ajustes frente a interrupciones abruptas de los flujos de capital--.

B. Una transformación productiva dinámica

El problema de cómo garantizar un rápido crecimiento económico no se soluciona con la garantía de una mayor estabilidad macroeconómica. Esto es precisamente lo que señalan las diferentes variantes históricas del pensamiento económico estructuralista, de las cuales hace parte Prebisch, al destacar la estrecha relación que existe entre dinámica estructural, inversión y crecimiento económico. De acuerdo con esta corriente de pensamiento, el crecimiento económico no es un proceso lineal de expansión de “empresas representativas” que producen un conjunto determinado de bienes en mayor escala, sino un proceso en el cual algunos sectores se expanden mientras otros se contraen, y algunas empresas avanzan mientras otras se estancan, transformando por completo las estructuras económicas. Este proceso involucra un fenómeno reiterado de “destrucción creativa”, para usar la metáfora de Schumpeter (1962, cap. VIII). No todos los sectores tienen la misma capacidad de dinamizar la economía, o de “propagar el progreso técnico” para emplear el concepto de Prebisch. Debido a la complementariedad (encadenamientos) entre empresas y sectores productivos, los efectos macroeconómicos y distributivos del crecimiento de un sector pueden provocar una brusca aceleración del proceso de crecimiento o pueden detenerlo (Rosenstein-Rodan, 1943; Taylor, 1991; Ros, 2000), lo que puede dar origen a sucesivas fases de desequilibrio, como lo señalara Hirschman (1961). Dado que el conocimiento técnico, y el conocimiento en general, no se transmiten por medio de manuales detallados, la trayectoria de crecimiento de las empresas pasa por un intenso proceso de adaptación y aprendizaje, intrínsecamente vinculado a la experiencia que se adquiere en el proceso productivo y que determina en gran medida la acumulación de conocimientos técnicos, comerciales y organizacionales (Katz, 1976; Amsden, 2001).

El postulado común de estas teorías es que el crecimiento económico está intrínsecamente vinculado al contexto estructural, constituido por el aparato productivo y tecnológico, la configuración de los mercados de productos y factores, las características de los agentes empresariales, y la forma en que estos mercados y agentes se relacionan con el contexto externo. En este caso, el liderazgo que ejercen algunos sectores y empresas, la existencia o no de “núcleos dinámicos”, para utilizar nuevamente una visión que se deriva de Prebisch, es el factor dinámico esencial que da impulso al crecimiento económico. En los países en desarrollo, muchas de las fuerzas dinámicas están asociadas a la exitosa adaptación de actividades desarrolladas anteriormente en el mundo industrializado, ya sea a través de la sustitución de importaciones, la promoción de exportaciones o una combinación de ambas.

Aunque se podrían emplear formulaciones alternativas, una particularmente promisorias se centra en tres conceptos fundamentales: innovación, aprendizaje y encadenamientos productivos (CEPAL, 2000, cap. 9; Ocampo, 2001b). En este contexto, la innovación debe considerarse como toda actividad económica que aporta nuevas formas de hacer las cosas e incluye, por lo tanto, nuevas tecnologías, pero también el desarrollo de nuevos sectores o productos, nuevas estrategias de comercialización y la apertura de nuevos mercados. El segundo concepto destaca el hecho de que toda forma de innovación, y los procesos de difusión que la acompañan, conlleva un proceso de aprendizaje, cuya característica esencial es la generación de economías de escala dinámicas. Esto se aplica por igual a la innovación tecnológica y al desarrollo de redes de

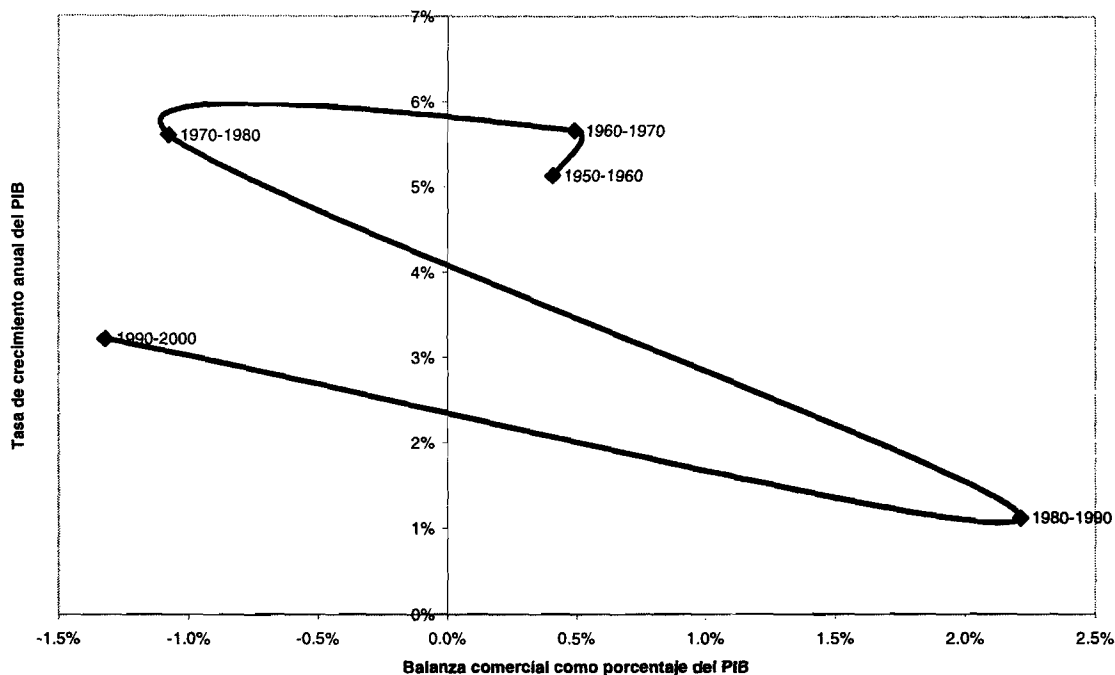
mercado, donde dichas economías están asociadas a la reducción de los costos de transacción a lo largo del tiempo. El tercero resalta el papel de las complementariedades estratégicas que determinan el grado de “competitividad sistémica” de las estructuras productivas pertinentes (CEPAL, 1990), a través de las externalidades que los agentes y sectores económicos generan entre sí (Hirschman, 1961).

Estas ideas han sido utilizadas recientemente por diferentes autores para señalar la necesidad de una estrategia de desarrollo productivo como ingrediente fundamental de una economía dinámica, un tema antiguo de la literatura sobre “industrialización tardía”. Siguiendo una vieja tradición en política industrial, Chang (1994) ha resaltado la importancia de reducir los “costos de coordinación” que caracterizan el desarrollo de nuevos sectores sujetos a importantes complementariedades. Rodrik (1999) ha señalado la importancia de una “estrategia nacional de inversiones” que permita dar un impulso inicial al crecimiento, en tanto que la CEPAL (2000) se ha referido a la necesidad de adoptar una estrategia de transformación estructural. Amsden (2001) ha destacado, por su parte, la función crucial de una estrecha colaboración entre el Estado y el sector empresarial, y la necesidad de “mecanismos de control recíproco” que establezcan un vínculo entre incentivos y resultados, para que la primera no se traduzca simplemente en una fuente de “captación de rentas”.

Esta interpretación pone de relieve una de las características más importantes de los casos de desarrollo exitoso del pasado: un fuerte proceso de industrialización basado en una estrecha y firme colaboración entre el Estado y el sector privado. ¿Será posible lograr los mismos resultados con la apertura de los mercados mediante incentivos neutros, una relación débil entre el gobierno y el sector empresarial y la imposición de limitaciones multilaterales a los instrumentos tradicionales de desarrollo? En otros términos, ¿será posible que la apertura de los mercados elimine la necesidad de adoptar políticas activas de desarrollo productivo? Los resultados alcanzados hasta el momento no son ciertamente alentadores en este sentido.

La realidad latinoamericana de la última década ha frustrado ciertamente la idea de que la combinación de una economía abierta y una macroeconomía estable, en el sentido limitado en que se utiliza actualmente este término (es decir como sinónimo de equilibrio fiscal y baja inflación), puede impulsar, por sí sola, el crecimiento económico. Ha frustrado igualmente la idea de que un crecimiento exportador dinámico es, por sí mismo, una garantía de un alto ritmo de crecimiento económico. En efecto, el mayor dinamismo exportador de la historia económica latinoamericana ha estado acompañado, en la última década, de un crecimiento económico mediocre. Los elementos “destructivos”, derivados de la desintegración de los encadenamientos internos y de los sistemas nacionales de innovación, han sido más fuertes que las oportunidades generadas por la expansión de las empresas multinacionales o por patrones de desarrollo exportador altamente intensivos en insumos importados o en recursos naturales (CEPAL, 2001a). El Gráfico 2 sintetiza esta realidad, al mostrar que el ritmo de crecimiento económico en los años noventa fue más de dos puntos inferior al de los años cincuenta a setenta, pero generó un déficit comercial similar al de los años setenta y superior al de las dos décadas anteriores. Más aún, como lo ha señalado la UNCTAD (1999, cap. IV), este desplazamiento adverso de la relación entre crecimiento económico y balanza comercial es virtualmente universal en el mundo en desarrollo.

Gráfico 2
Balanza comercial y tasa de crecimiento del PIB



Fuente: CEPAL

Estas consideraciones destacan la importancia de combinar un estabilidad macroeconómica, en el sentido amplio del término, con una política activa de desarrollo productivo, apropiada para las economías abiertas de hoy. Los tres elementos esenciales de la estrategia son, de acuerdo con las consideraciones anteriores: (a) acelerar la innovación, incluida tanto la transferencia de tecnología como tal, como el desarrollo de nuevos sectores productivos y la conquista de nuevos mercados; (b) apoyar los procesos de aprendizaje que caracterizan estas innovaciones; y (c) ayudar a reducir los costos de coordinación para explotar las sinergias entre empresas y sectores productivos que contribuyen a generar "competitividad sistémica".

Cabe anotar que esta política requiere, en las condiciones actuales de América Latina, un esfuerzo institucional y organizacional significativo para desarrollar los instrumentos adecuados para formular políticas activas de desarrollo productivo, ya que los viejos aparatos de intervención fueron desmantelados o se debilitaron significativamente durante la fase de liberalización de las economías. También se necesita un esfuerzo por diseñar instrumentos que, además de ser consistentes con las economías abiertas de hoy por su sesgo hacia la inserción activa en los mercados internacionales, eviten las "fallas de gobierno" que caracterizaron a algunas de ellas en el pasado --captación de rentas y "amiguismo" (*cronyism*).

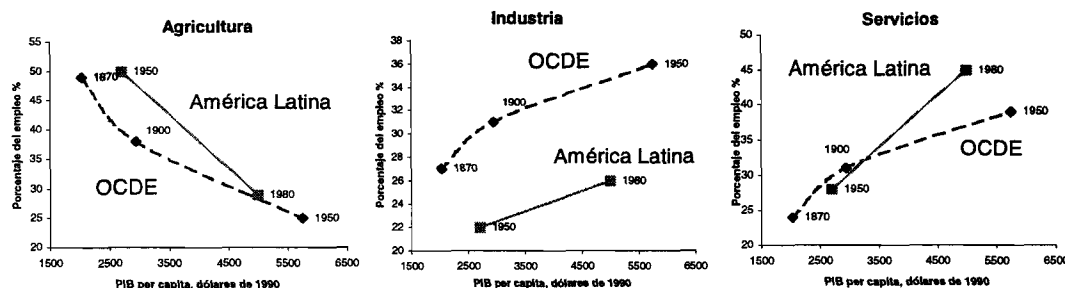
Una política de este tipo requiere, por último, como lo señalamos en una sección anterior, que la comunidad internacional reconozca dichas estrategias como un componente esencial de un crecimiento dinámico de los países en vías de desarrollo. A la luz de los problemas que enfrentan.

actualmente dichos países para garantizar una transformación productiva dinámica, esto implica un "trato especial y diferenciado" en tres áreas: (a) esquemas de protección a la propiedad intelectual que ayuden a fomentar la transferencia de tecnología; (b) fomento temporal a industrias de sustitución de importaciones; y, especialmente, en las condiciones actuales, (c) fomento temporal a nuevas exportaciones ("industrias incipientes de exportación"), a través de uso de incentivos orientados a diversificar la oferta exportadora, así como de mecanismos que permitan aumentar los contenidos nacionales de las exportaciones (e.g., a través de acuerdos sectoriales apoyados por convenios de desempeño exportador). Todo esto exige, como es obvio, buscar los instrumentos apropiados, para evitar que estos mecanismos generen una competencia estéril entre los países con el fin de atraer industrias susceptibles de relocalización.

C. Los efectos de las transformaciones económicas sobre la equidad

La contundencia de la observación de Prebisch sobre las dificultades que ha enfrentado históricamente la industrialización en los países en desarrollo, y la latinoamericana en particular, para absorber mano de obra se resume en el Gráfico 3, utilizando los datos de Maddison (1989). Tanto al comienzo (1950) como al final (1980) de su fase de industrialización más acelerada, la participación del empleo industrial en el empleo total fue inferior en América Latina en cerca de diez puntos porcentuales a lo que había sido típico en los países de la OCDE cuando (alrededor de medio siglo antes) habían alcanzado los mismos niveles de PIB por habitante. El excedente de mano de obra fue absorbido primero por el sector rural, pero, ya para 1980, estaba mayoritariamente empleado en servicios urbanos. Dada la forma de absorción del excedente de fuerza de trabajo característica de mediados del siglo XX, Prebisch (1951) asoció dicho fenómeno con el deterioro de los precios de materias primas. Tres décadas más tarde, en América Latina se había convertido en una fuente básica de presión sobre la distribución del ingreso a nivel urbano.

Gráfico 3
Estructura sectorial del empleo: América Latina 1950-1980 y OCDE 1870-1950



Fuente: Maddison (1989, 1995)

El concepto de "heterogeneidad estructural", que desarrolló Pinto (1970) para captar este fenómeno, es ciertamente preferible al tradicional de "dualismo", porque la heterogeneidad que caracteriza a los países y las sociedades en desarrollo no puede describirse como una dualidad entre un "sector moderno" y un "sector tradicional" y porque los sectores de baja productividad se crean y transforman constantemente y sólo unos pocos segmentos que van quedando rezagados pueden definirse como "tradicionales". Esto fue lo que sucedió en América Latina en los años noventa: la región generó más empresas de "clase mundial", capaces de integrarse

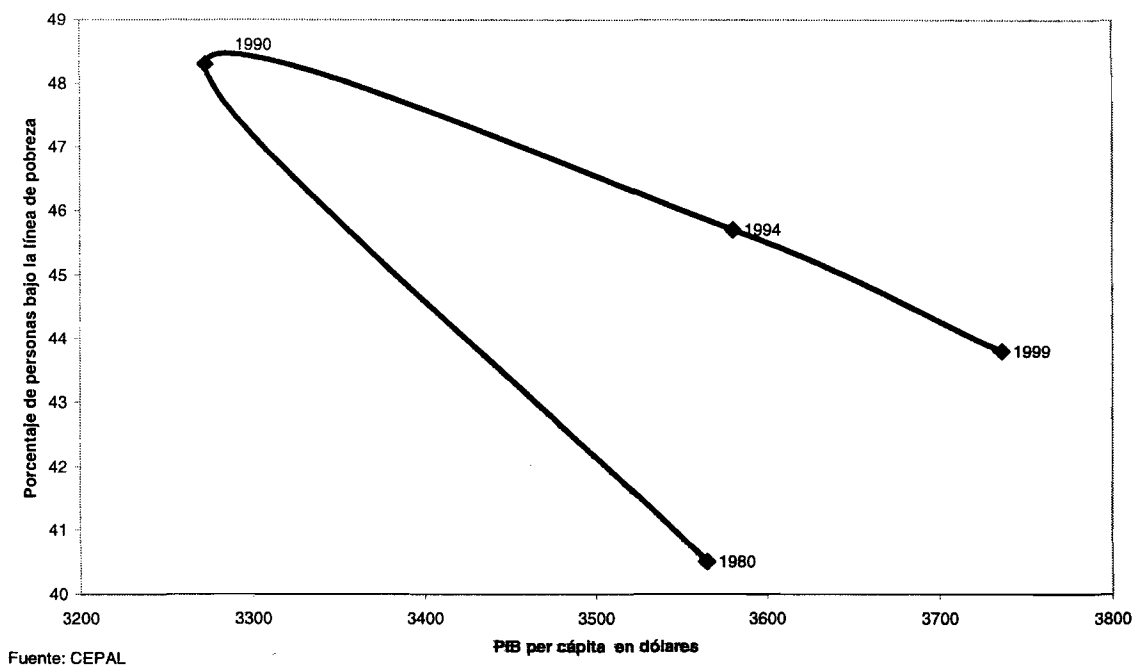
exitosamente a la economía mundial, muchas de ellas filiales de empresas multinacionales; al mismo tiempo aumentaron las actividades de baja productividad, que absorbieron a siete de cada diez trabajadores urbanos (CEPAL, 2001a y 2001d).

En realidad, debido a la heterogeneidad estructural, no existen mecanismos automáticos que garanticen que la rápida innovación tecnológica en sectores dinámicos fomente un crecimiento económico general. En ausencia de encadenamientos internos adecuados o cuando predominan los efectos “destructivos” de la reestructuración productiva y las estrategias microeconómicas defensivas que los acompañan, puede incluso acentuar la heterogeneidad estructural. Si esto acontece, los efectos sobre el crecimiento económico serán débiles y se experimentarán presiones adicionales sobre el empleo y la equidad (véase, por ejemplo, Taylor y Vos, 2001).

Los encadenamientos entre la modernización de los sectores dinámicos y el resto de la economía son, por lo tanto, importantes, no sólo para el crecimiento sino también para la equidad. Las estrategias de desarrollo productivo pueden jugar un papel trascendental en fomentar tales encadenamientos. Esto resalta igualmente el papel de una buena distribución de los activos productivos. De hecho, la evidencia demuestra que una buena distribución de activos, que genere un universo de empresas pequeñas sólidas, está asociada con una mejor distribución del ingreso y una menor concentración del poder en general. Por lo tanto, las políticas destinadas a democratizar el acceso a los activos productivos –capital, tecnología, capacitación y tierras– a los pequeños productores rurales y urbanos juegan un papel trascendental, tanto en términos de crecimiento como de equidad.

A estos encadenamientos de carácter estructural se agregan otros asociados a la volatilidad macroeconómica: las importantes asimetrías en los efectos sociales que genera el ciclo económico. En efecto, las fases descendentes destruyen empleos y aumentan la incidencia de la pobreza; cuando se retoma al nivel del PIB por habitante anterior a la crisis, no necesariamente se regresa a los mismos niveles de desempleo ni de pobreza. Esto es lo que indica ciertamente la historia latinoamericana de las dos últimas décadas: pese a que el PIB por habitante retornó a mediados de la década de 1990 a los niveles anteriores a la crisis de la deuda, todavía a fines de la década no se habían alcanzado los niveles de pobreza de entonces (Gráfico 4). Cabe agregar que a nivel individual, el desempleo afecta las trayectorias laborales en forma permanente: se pierde experiencia, reputación y conexiones laborales de tal forma que, cuando los trabajadores regresan al mundo laboral, obtienen remuneraciones significativamente más bajas o sólo logran reengancharse al mercado a través de trabajos por cuenta propia (CEPAL, 2001d). Los problemas son obviamente más críticos cuando la necesidad de complementar los ingresos familiares obliga a los hijos a abandonar el estudio, con lo cual se afectan permanentemente sus propias trayectorias laborales. Por lo demás, en ausencia de instituciones que protejan a los trabajadores contra el desempleo, la inestabilidad en la demanda de mano de obra es, en sí misma, costosa en términos sociales.

Gráfico 4
Pobreza y crecimiento del PIB



Estas interconexiones entre los patrones de crecimiento económico y equidad resaltan un hecho básico: la equidad descansa, sin duda, sobre una política social muy activa, pero no se puede construir únicamente sobre ella. Los ritmos y la estabilidad del crecimiento económico también importan y, muy especialmente, la forma como los patrones de transformación productiva contribuyen a reducir o a ampliar la "heterogeneidad estructural". Por este motivo, aún esfuerzos ambiciosos en materia educativa se verán frustrados si no hay una generación dinámica de empleos de calidad. En tales condiciones, las conexiones hipotéticas entre acumulación de capital humano y crecimiento no se materializan y se genera simplemente una mayor "devaluación educativa" (ocupación de los mismos puestos de trabajo por personas de mayor nivel educativo) o emigración de mano de obra educada hacia el exterior.

Por lo demás, la persistente e incluso creciente informalidad urbana y el aumento en la inestabilidad laboral hace evidente la importancia de políticas de seguridad social universales, solidarias e integrales, que incluyan mecanismos orientados a incorporar a los trabajadores del sector informal y, de acuerdo con el grado de desarrollo de los países, extiendan gradualmente los seguros de desempleo. También es importante poner en marcha mecanismos que promuevan una mayor adaptación de la fuerza de trabajo al cambio tecnológico y al ciclo económico que eviten que el desempleo sea el mecanismo básico de ajuste; en particular, mecanismos que combinen políticas agresivas de capacitación laboral con el "diálogo social" a nivel de país, sector y empresa para reestructurar los sectores productivos en un marco de estabilidad del empleo (CEPAL, 2000, cap. 5). Las redes de protección social y los esquemas permanentes que permitan poner en marcha programas de generación de empleos de emergencia con oportunidad

deben visualizarse, en este contexto, como instrumentos intermedios, que deben evolucionar en el largo plazo hacia sistemas integrales de seguridad social.

Estas interconexiones muestran, además, la importancia de diseñar marcos integrados de política. Uno de los puntos más débiles en esta esfera es la falta de instituciones que lo faciliten e incluso la tendencia que ha prevalecido en las dos últimas décadas a reforzar asimétricamente las instituciones macroeconómicas, por encima no sólo de las sociales sino también de las responsables de las políticas de desarrollo productivo. Es necesario, por ello, reorientar radicalmente los patrones de desarrollo institucional para garantizar la consolidación de sistemas que permitan una coordinación entre las autoridades económicas y sociales, en los que las prioridades sociales se incorporen en el centro del diseño de la política económica, y se "visibilicen" los efectos sociales de las políticas económicas, tanto coyunturales como estructurales. Esto último exige, entre otras cosas, que las autoridades macroeconómicas, incluidos los bancos centrales, examinen periódicamente dichos efectos, así como prácticas legales que exijan que los proyectos de ley de presupuesto, reforma tributaria, fomento productivo y reestructuración de los servicios sociales, entre otros, incorporen explícitamente un análisis de los efectos distributivos que generan.

Cabe anotar que las consideraciones anteriores no agotan ciertamente los nexos positivos que puedan existir entre equidad y desarrollo, que aparte de las interacciones ya mencionadas entre capital humano y empleo de calidad, y los efectos favorables de una mejor distribución de los activos productivos, pueden incluir encadenamientos favorables de economía política, efectos positivos en el mercado de capitales y nexos entre cohesión social, inversión y productividad. Las relaciones entre equidad y desarrollo fueron uno de los temas favoritos de la literatura sobre desarrollo de los años sesenta; afortunadamente, han vuelto a ocupar un primer plano en el debate económico reciente (véase, por ejemplo, Ros, 2000, cap. 10). Debe anotarse, sin embargo, que no todas las conexiones son positivas. De hecho, la obra tardía de Prebisch (1976, 1981, 1987) está imbuida de consideraciones, basadas en la experiencia latinoamericana de aquellos años, sobre la forma como la presión sobre los niveles salariales y el gasto público puede generar formas de inestabilidad macroeconómica que terminan por interrumpir el crecimiento económico.

IV. LA INTEGRACION REGIONAL

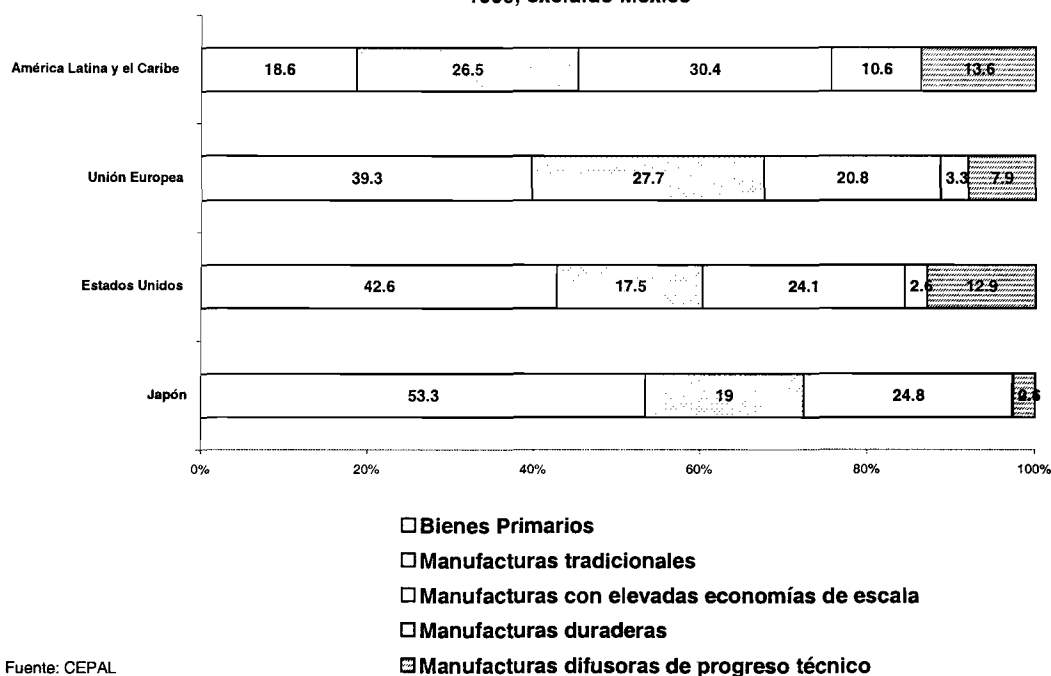
Desde el punto de vista de las visiones clásicas de la integración, asociadas al pensamiento de Prebisch, la historia de la integración latinoamericana contiene una doble paradoja. Por una parte, las fuerzas proteccionistas que predominaron en la región en los años sesenta y setenta, generaron procesos de integración que, en lo fundamental, restringieron su alcance a sectores no competitivos. De esta manera, una de las virtudes fundamentales de la integración, la racionalización de la sustitución de importaciones (CEPAL, 1959), sólo se alcanzó en forma muy limitada. Además, durante la crisis de la deuda de los años ochenta, los esquemas de integración regional estuvieron a punto de sucumbir ante el uso generalizado de la protección y de las devaluaciones competitivas como instrumentos de ajuste de las economías.

El vigor que caracterizó el proceso de integración regional desde fines de los años ochenta fue igualmente paradójico. En efecto, en las visiones más ortodoxas que dominaban entonces las concepciones del desarrollo, la integración era vista como una fuente de distorsión en los flujos de comercio. La coincidencia de los procesos de apertura comercial unilateral con la revitalización de la integración regional fue, por lo tanto, una concesión histórica a las visiones que habían servido para justificar la integración regional en épocas anteriores y, en particular, a la idea según la cual la integración era una fuente de creación más que de desviación de comercio y, más aún, una fuente de flujos de comercio con mayores contenidos tecnológicos que los que resultan de la apertura unilateral.

Estas virtudes se han materializado en la práctica. En efecto, el crecimiento del comercio intrarregional fue extremadamente dinámico entre 1990 y 1997, en particular en los dos acuerdos de integración sudamericanos, Mercosur y la Comunidad Andina, donde se multiplicó por 5 y 4.2 veces, respectivamente, durante estos años. Como resultado de ello, además, se revirtió la relación histórica según la cual la intensidad del comercio intrarregional era mayor para las economías más pequeñas. Para 1997, los mayores flujos relativos de comercio intrarregional se concentraban, de hecho, en Mercosur. En todos los acuerdos regionales de integración existe, sin embargo, un largo camino por recorrer si el punto de referencia es la Unión Europea, donde el comercio intrarregional ha representado en torno al 60% del comercio total durante las últimas décadas. Cabe anotar, por otra parte, que el comercio intrarregional experimentó una caída pronunciada con la crisis asiática. Los más afectados fueron los flujos intra-sudamericanos, que se recuperaron, sin embargo, en forma vigorosa en el 2000 (CEPAL, 2001c). Esto implica, por lo tanto, que las elasticidades de dicho comercio a la actividad económica son hoy en día muy elevadas.

Por otra parte, según lo indica el Gráfico 5, los flujos comerciales intrarregionales se concentran en bienes industriales, especialmente aquellos con mayor contenido tecnológico. Este patrón es particularmente evidente cuando se excluye México, cuyas ventas de productos manufacturados a Estados Unidos han crecido rápidamente a partir de la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En 1999, por ejemplo, el 81% de las exportaciones intrarregionales correspondían a productos manufactureros, en comparación con el 65% en el conjunto de las ventas externas (excluyendo, como lo hemos señalado, a México). El contraste es mayor cuando sólo se incluyen productos no tradicionales. Como resultado de ello, el comercio intrarregional absorbía entonces el 35% de las exportaciones manufactureras, concentrado en los productos de mayor contenido tecnológico.

Gráfico 5
Composición de las exportaciones de bienes según destino y categorías
1999, excluido México



La visión según la cual existe una complementariedad entre los procesos generales de apertura comercial y la integración fue bautizada por la CEPAL (1994) con el nombre de "regionalismo abierto". Esta complementariedad indica que, pese a los avances en materia de información y comunicaciones, las economías externas y de escala (incluidas las economías de especialización) y los costos de transacción asociados a la distancia siguen siendo importantes. Estos últimos incluyen no sólo los costos de transporte, sino también aquellos asociados a la creación de redes comerciales, en especial aquellas que involucran a empresas pequeñas y medianas. Además, los procesos regionales permiten profundizar la armonización de las normas que afectan la actividad económica y promueven relaciones económicas más profundas que también tienen efectos sobre el comercio. Por este motivo, las redes regionales crean comercio en forma adicional al que se logra con la apertura comercial unilateral.

Cabe anotar, sin embargo, que el nuevo regionalismo difiere de sus homólogos del pasado por el aumento en el número de ámbitos involucrados en los acuerdos y el alcance de la liberalización arancelaria. Las listas negativas han reemplazado a las limitadas listas positivas del pasado, al tiempo que los acuerdos abarcan áreas adicionales, especialmente la liberalización de los mercados de servicios y factores. Sin embargo, la convergencia de los acuerdos existentes para conformar áreas de mayor tamaño relativo, así como la consolidación de uniones aduaneras, siguen siendo tareas pendientes. La institucionalidad existente sigue siendo, además, frágil.

Más allá del comercio, es evidente que el futuro de la integración regional depende de la "profundidad" que alcancen los acuerdos correspondientes. En efecto, el espacio para instancias regionales, en la era de la globalización, depende de dos fuerzas diferentes. La primera de ellas es el debilitamiento de la autonomía nacional, que implica que la efectividad de las políticas se

traslada a instancias regionales o globales. La segunda es el peso relativo que tienen, dentro de este proceso, dos factores: (a) el alcance regional vs. global de los "bienes públicos" que se busca promover; si el alcance no es estrictamente global, el principio de subsidiariedad indica que deben ser asumidos por instancias intermedias, en este caso de carácter regional; (b) la capacidad de las distintas instituciones de generar "sentido de pertenencia" (*ownership*); desde este punto de vista, existe una nítida ventaja en favor de las instancias subregionales y regionales.

En materia macroeconómica y financiera, es claro que la pérdida de autonomía es creciente, requiriendo, según hemos señalado, espacios para acciones de carácter global, pero también para instancias regionales. La posible coordinación de las políticas macroeconómicas constituye una primera área posible de acción. Más aún, la demanda por acciones de este tipo se ha visto acrecentada por la gran vulnerabilidad del comercio intrarregional a los ciclos económicos recientes. No obstante, las dificultades que involucra este proceso quedaron claramente reveladas en tres décadas de experiencias acumuladas por los países europeos. Por este motivo, es evidente que los objetivos deben ser modestos en el corto plazo. El establecimiento de reglas fiscales comunes y de mecanismos de discusión --y, quizás, con el tiempo, de vigilancia mutua-- de las políticas monetarias, deben ser los objetivos inmediatos. En la medida en que tengan éxito estos esfuerzos, se podría pensar en la convergencia o coordinación de las políticas cambiarias. En este caso, sin embargo, las dificultades son considerables, entre otras razones por los regímenes cambiarios divergentes que han adoptado distintos países de la región.

Un área altamente complementaria con las anteriores sería el establecimiento de mecanismos de coordinación de las políticas de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros. Lo deseable, en esta materia, sería el desarrollo de mecanismos de vigilancia mutua de dichas políticas y, eventualmente, el diseño de estándares mínimos más específicos que los de Basilea. El hecho de que algunos de los principales bancos internacionales operan en varios países de la región resalta aún más la importancia de una coordinación en esta área, para brindar una regulación y supervisión más adecuada y evitar el arbitraje por parte de estos bancos entre distintos sistemas regulatorios.

Como lo ha resaltado la CEPAL (2001b), igual atención debe prestarse al desarrollo de instituciones financieras regionales y subregionales. En esta materia, América Latina y el Caribe tienen ya activos importantes en términos de una red de bancos multilaterales de desarrollo, constituida por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Banco de Desarrollo del Caribe. A ella pueden agregarse algunos bancos nacionales de desarrollo, en la medida en que comiencen a apoyar procesos subregionales y regionales. Por otra parte, la experiencia ya acumulada por el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR, antiguamente Fondo Andino de Reservas) permite pensar en la posibilidad de apoyar con recursos excepcionales, de origen regional, a los países en crisis, ya sea mediante una expansión significativa de los miembros y recursos del FLAR, o mediante acuerdos de apoyo mutuo (mediante swaps) de los bancos centrales. Ambos procesos podrían ser complementarios, ya que el FLAR podría convertirse en un instrumento para canalizar apoyos excepcionales durante las crisis, como acontece con el Banco de Pagos Internacionales. Asia ha tomado una ventaja considerable en esta materia, primero con la propuesta de constituir un Fondo Monetario Asiático y, más recientemente, con el acuerdo

logrado entre los países de ASEAN, China, Corea del Sur y Japón, para constituir un mecanismo de apoyo mutuo de los bancos centrales en épocas de crisis.

Por otra parte, el avance mismo del comercio crea la demanda de armonización de los distintos esquemas regulatorios. Entre ellos se cuentan la armonización de normas técnicas, incluyendo las fitosanitarias, los códigos aduaneros, las normas de compras gubernamentales y las que regulan la prestación de servicios. En algunos de estos campos, ya hay algún avance en la región. Es importante progresar a nivel regional en otras áreas, especialmente en materia de normas de competencia y de regulación de los servicios públicos. Sobre las primeras cabe mencionar que hay razones para pensar, con base en la experiencia europea, que a medida que se consoliden mercados comunes y un proceso activo de inversión intrarregional, los acuerdos regionales en materia de competencia y, eventualmente, la adopción de una política de competencia común, tienen ventajas evidentes sobre las normas de competencia desleal que regulan exclusivamente el comercio exterior. Un marco de esta naturaleza permite, entre otras cosas, manejar más eficazmente las eventuales prácticas anticompetitivas de grandes empresas multinacionales. Por otra parte, el comercio creciente de servicios públicos (telecomunicaciones y energía, en particular), la presencia en los sectores correspondientes de varios países de las mismas empresas multinacionales y las dificultades que han venido experimentando las autoridades nacionales para garantizar una competencia efectiva en estos sectores, indican que la armonización de las normas regulatorias correspondientes puede desempeñar también un papel importante. En particular, permitiría evitar el arbitraje entre marcos regulatorios diferentes y promover la competencia, no solamente en el marco nacional, sino igualmente en el subregional o regional.

Algunas políticas industriales comunes, en sectores caracterizados por importantes economías de escala, tuvieron cierto protagonismo en las primeras etapas de la integración regional, con resultados no muy favorables. Los acuerdos automotrices de Mercosur y la Comunidad Andina son los únicos esquemas de esa naturaleza que han subsistido. En ambos casos, sin embargo, la flexibilización de los viejos acuerdos ha servido para el desarrollo de un comercio muy dinámico de autopartes y vehículos. El elevado peso de los productos con mayor contenido tecnológico en el comercio intrarregional llama la atención sobre la posibilidad de acciones conjuntas para desarrollar los sectores correspondientes, obviamente sin las rigideces de los viejos (y, en gran medida, fallidos) acuerdos de complementación sectorial. Más aún, ellos deben hacer parte de esquemas más amplios de complementación de los esfuerzos de investigación y desarrollo tecnológico, que sirvan igualmente como mecanismo de transferencia de tecnología hacia los países de menor desarrollo relativo.

En el sector agropecuario, este tipo de acuerdos de complementación en el área tecnológica y el desarrollo de normas fitosanitarias comunes, sería la base mínima de una política común. Sin embargo, las dificultades asociadas a la asimetría en los esquemas de protección, debido a la presencia de bandas de precios en varios países, llaman la atención sobre la posibilidad de desarrollar esquemas comunes orientados a moderar la transmisión interna de los fuertes ciclos de precios que caracterizan los mercados internacionales de algunos de estos productos, quizás con base en fondos de estabilización regionales.

En el área de la infraestructura física, además del desarrollo de normativas armonizadas en transporte, energía y telecomunicaciones, el desarrollo de redes de infraestructura concebidas en función de la integración regional, y no exclusivamente de la integración nacional, resulta trascendental. En esta materia se ha avanzado a nivel centroamericano. La Cumbre Sudamericana del 2000 adoptó decisiones importantes que deberían ayudar a romper los obstáculos al comercio recíproco que generan las redes de transporte, y las normas sectoriales y aduaneras relacionadas con este servicio. El desarrollo de oleoductos, gasoductos y redes de transmisión eléctrica de carácter regional permitiría, además, un desarrollo del comercio de energía, cuyo dinamismo ya comienza a percibirse en algunos intercambios binacionales.

El desarrollo de la infraestructura con visión subregional o regional llama la atención sobre la necesidad de visualizar los espacios como comunes, más que como nacionales. Un caso interesante en tal sentido fue la constitución, en 1994, de la Asociación de Estados del Caribe, para promover una mayor cooperación de los países de dicha subregión en las áreas de comercio, transporte y turismo. En el caso del desarrollo sostenible se han venido dando igualmente pasos para una visión de este tipo, en este caso de ecosistemas comunes (el amazónico, el andino, el corredor mesoamericano) o de cuencas hidrográficas compartidas, que deben profundizarse. También el surgimiento de distintos planes de desarrollo fronterizo son otro ejemplo de este cambio en la visión del espacio que genera la integración. El Banco Interamericano de Desarrollo, así como los bancos de desarrollo subregionales y nacionales deben dar prioridad en su política de financiamiento a proyectos de esta naturaleza.

Más allá de ello, existen, además, las inmensas posibilidades que abre la integración en materia social y política. Los acuerdos en materia cultural y educativa, algunos de ellos asociados a la primera etapa de la integración, son apenas el primer e incipiente paso hacia una agenda que debe colocar al desarrollo social en el centro de la agenda de integración. A su vez, las “cláusulas democráticas” de los acuerdos de integración y los diversos foros que sirven hoy de marco al encuentro de los jefes de Estado de la región, así como los incipientes parlamentos subregionales y latinoamericano, son semillas de la amplia agenda de integración política.

Estas consideraciones demuestran que la integración regional, sustentada en los principios del regionalismo abierto, tiene un futuro promisorio, cuya materialización dependerá de la voluntad política de las partes. Más aún, su capacidad de sobrevivir en el contexto de un área de libre comercio hemisférica o del proceso de globalización dependerá de su capacidad para profundizarse, desarrollando la agenda que hemos delineado.

En cualquier caso, la categórica admonición de Prebisch sigue sonando con fuerza, y no únicamente en relación con el comercio sino con el conjunto del sistema económico (y político) internacional. “Hay un aspecto de importancia fundamental al que no han prestado atención suficiente los gobiernos de los países en desarrollo. Aún no hemos podido romper el aislamiento que heredaron estos países del antiguo patrón de la división internacional del trabajo. En efecto, la mayor parte del comercio mundial se ha realizado entre los propios centros. El comercio de los países en desarrollo ha convergido en los centros, pasando por alto la potencialidad enorme del comercio recíproco. Por cierto, debo recordar que desde los primeros días de la CEPAL he predicado vigorosamente la necesidad de esta reforma estructural del comercio mundial” (Prebisch, 1987, p. 29).

Referencias

- Aceña, Martín Pablo y Jaime Reis (eds.) (2000), *Monetary Standards in the Periphery: Paper, Silver and Gold, 1854-1933*, New York, NY: St. Martin's Press.
- Amsden, Alice (2001), *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- Bielschowsky, Ricardo (1998), "Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL", en *Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL*, Santiago, Fondo de Cultura Económica/CEPAL.
- Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (eds.) (2000a), *The Export Age: The Latin American Economies in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries. An Economic History of Twentieth Century Latin America*, Volumen I, Palgrave Press y St. Martins.
- _____ (eds.) (2000b), *Industrialisation and the State in Latin America: The Post War Years. An Economic History of Twentieth Century Latin America*, Volumen III, Palgrave Press y St. Martins.
- CEPAL (2001a), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, (LC/G.2113-P), Santiago; y en Bogotá, CEPAL/Alfaomega.
- _____ (2001b), *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Bogotá, CEPAL/Alfaomega.
- _____ (2001c), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000*, (LC/G.2085-P), Santiago.
- _____ (2001d), *Panorama social de América Latina, 2000-2001*, Santiago.
- _____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago.
- _____ (1998), "Cincuenta años del Estudio económico", *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1997-1998* (LC/G.2032-P), Santiago.
- _____ (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago.
- _____ (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, (LC/G.1601-P), Santiago, marzo.
- _____ (1959), *El Mercado Común Latinoamericano* (E/CN.12/531), Santiago.

- Council on Foreign Relations, Task Force Report (1999), *Safeguarding Prosperity in a Global Financial System: The Future International Financial Architecture*, Carla A. Hills y Peter G. Peterson (chairs), Morris Goldstein (Project Director), Washington, D. C., Institute for International Economics.
- Chang, Ha-Joon (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, London, Macmillan and St. Martin's Press.
- Eatwell, John y Lance Taylor (2000), *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, Nueva York, The New Press.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Macroeconomía, comercio, finanzas: para reformar las reformas en América Latina*, Santiago, McGraw-Hill Interamericana.
- Furtado, Celso (1961), *Desarrollo y subdesarrollo*, Colección Cuadernos 196, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Hausmann, Ricardo (2000), "Exchange rate arrangements for the new architecture", en Ricardo Hausmann y Ulrich Hiemenz (eds.), *Global Finance from a Latin American Viewpoint*, París, Development Centre Seminars, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Hirschman, Albert O. (1961), *La estrategia del desarrollo económico*, México, DF, Fondo de Cultura Económica.
- Katz, Jorge (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1976), *Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern (comps.) (1999), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, Oxford University Press.
- Krugman, Paul (1999), "Depression economics returns", *Foreign Affairs*, enero-febrero.
- _____ (1990), *Rethinking International Trade*, Cambridge, The MIT Press.
- Madisson, Angus (1995), *Monitoring the World Economy 1820-1992*, París, OECD Development Centre.
- _____ (1991), *Dynamic Forces in Capitalist Development: A Long-Run Comparative View*, New York, Oxford University Press.

- _____ (1989), *The World Economy in the 20th Century*, París, OCDE Development Centre.
- Ocampo, José Antonio (2001a), “Retomar la agenda del desarrollo”, *Revista de la CEPAL* N° 74, Santiago, agosto.
- _____ (2001b), “Structural Dynamics and Economic Development”, *Kurt Martin Lecture*, Instituto de Estudios Sociales La Haya, abril.
- _____ (2001c), “International Asymmetries and the Design of the International Financial System”, *Serie Temas de coyuntura* N° 15, Santiago, CEPAL, marzo.
- _____ (2000), “Developing countries’ anti-cyclical policies in a globalized world”, *Serie Temas de coyuntura* N° 13, Santiago, CEPAL, octubre.
- _____ (1991), “Los términos de intercambio y las relaciones centro-periferia”, en Sunkel (comp.), 1991.
- Palma, Gabriel (2001), “Three-and-a-half Cycles of ‘Mania, Panic, and [Asymmetric] Crash’: East Asia and Latin America Compared”, en Ha-Joon Chang, Gabriel Palma y D. Hugh Whittaker (eds.), *Financial Liberalization and the Asian Crisis*, New York, Palgrave Publishers.
- Pinto, Aníbal (1970), “Naturaleza e implicaciones de la ‘heterogeneidad estructural’ de la América Latina”, *El trimestre económico*, vol. 37(1), N° 145, México D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo; reproducido en *Cincuenta años del pensamiento en la CEPAL*, Vol. II, Santiago, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Prebisch, Raúl (1987) “Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo”, en *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, Santiago, CEPAL, 1987.
- _____ (1981), *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1976), “Crítica al capitalismo periférico”, *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago.
- _____ (1964), *Nueva política comercial para el desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1963), *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1952), *Problemas teóricos del crecimiento económico (E/CN.12/221)*, México, D.F., Comisión Económica para América Latina (CEPAL); reproducido en la *Serie Conmemorativa del 25 aniversario de la CEPAL*, Santiago, 1973.

- _____ (1951), “Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo”, *Estudio Económico de América Latina 1949*, CEPAL; y como “Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949” en *Serie Conmemorativa del 25 aniversario de la CEPAL*, Santiago, 1973.
- _____ (1949), “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, Introducción al *Estudio económico de la América Latina, 1948*, Santiago, CEPAL; y en *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Vol. I, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Rodríguez, Octavio (2001), “Fundamentos del estructuralismo latinoamericano”, *Comercio Exterior*, vol. 51, N° 2, México, DF, febrero.
- Rodrik, Dani (1999), *The New Global Economy and the Developing Countries: Making Openness Work, Policy Essay*, No. 24, Washington, D.C., Overseas Development Council.
- _____ (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Ros, Jaime (2000), *Development Theory and The Economics of Growth*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, septiembre.
- Rosenstein-Rodan, P.N. (1943), “Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe”, *The Economic Journal*, vol. 53, junio-septiembre.
- Rosenthal, Gert (2001), *The Contribution of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean to the United Nations’ Intellectual Legacy*, United Nations Intellectual History Project, Volumen XII, Views from the Regional Commission: ECLAC, Nueva York.
- Schumpeter, Joseph (1962), *Capitalism, Socialism and Democracy*, tercera edición, Nueva York, Harper Torchbooks.
- Studart, Rogério (1996), “The efficiency of the financial system, liberalization and economic development”, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 18, N° 2.
- Sunkel, Osvaldo (comp.) (1991), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, DF, Lecturas N° 71, Fondo de Cultura Económica.
- Taylor, Lance (1991), *Income Distribution, Inflation and Growth*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- _____ y Rob Vos (2001), “Liberalización de la balanza de pagos en América Latina. Efectos sobre el crecimiento, la distribución y la pobreza”, en Enrique Ganuza, Ricardo Paes de Barros, Lance Taylor y Rob Vos (eds.), *Liberalización, desigualdad y pobreza: América*

Latina y el Caribe en los 90, Eudeba, Universidad de Buenos Aires/PNUD/CEPAL, Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Triffin, Robert (1968), *Our International Monetary System: Yesterday, Today, and Tomorrow*, New York, Random House.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1999), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1999* (UNCTAD/TDR/1999), Ginebra.





