

## DECLARACIÓN DE RÍO DE JANEIRO

# REPENSAR LA TEORÍA DEL DESARROLLO EN UN CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN

LAS ECONOMÍAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE han cambiado significativamente desde los años de la crisis de la deuda externa, al inicio de la década del ochenta del siglo pasado. En los países de la región se ha aplicado una política económica fundada en el equilibrio presupuestal y el logro de un superávit primario, con el que se constituye parte de la bolsa que exige el FMI para garantizar el pago del servicio de la deuda. Estas medidas se han acompañado de las llamadas “reformas estructurales” que involucran la eliminación de las restricciones a la movilidad internacional de los capitales, la supresión de regulaciones en los sistemas financieros, la privatización de servicios públicos y otras disposiciones más que hacen parte de la propuesta del Consenso de Washington.

Las reformas económicas neoliberales ejecutadas desde hace más de quince años en la región han modificado sustancialmente la economía y la sociedad de los países del área. Sin embargo, no ha sido posible dinamizar las economías, disminuir la desigualdad social, ni abatir los niveles de pobreza. Estudios recientes del Banco Mundial y la CEPAL dan cuenta de estos hechos y señalan que América Latina y el Caribe es la región con mayor desigualdad social. Esta desigualdad se ha incrementado durante las últimas dos décadas. A fines del año 2000 más de 128 millones de personas viven con menos de dos dólares al día, lo que representa el 25% de la población total de la zona.

Las economías latinoamericanas y del Caribe no han logrado altas tasas de crecimiento económico por un largo período. Además, se han presentado en forma recurrente crisis monetarias, cambiarias y bancarias, provocando drásticas reducciones en el ingreso de amplios grupos de la población, pérdidas patrimoniales cuantiosas, ventas de activos nacionales, quiebras de empresas, incremento del desempleo, ampliación de la economía informal, crecimiento de la migración hacia otros países y regiones desarrolladas sin que la profundización del proceso de reforma económica permita lograr las promesas de estabilidad y crecimiento. Por el contrario, en años recientes, varias economías del área han tenido un pobre desempeño económico, indicador de la gestación de una tendencia al estancamiento, con lo cual las carencias sociales, la desigualdad, la fragmentación y el subdesarrollo se mantendrán.

Los resultados de dos décadas de reformas estructurales no son positivos y no existe argumento o propuesta alguna que muestre cómo puede cambiar la situación económica y social en tanto continúen estas políticas económicas. Veinte años después del inicio de la reforma neoliberal, la dependencia de nuestros países con el exterior, y en particular con respecto a Estados Unidos, es más grande que nunca, a la vez que ha cambiado de formas. Nuestra preocupación es mayor, dado que el programa del Consenso de Washington ha sido instrumentado por gobiernos democráticamente electos y, en muchos casos, después de difíciles procesos de transformación política mediante los cuales los pueblos de la región han derrotado dictaduras y gobiernos autoritarios. Así, hasta el momento, la democracia alcanzada no ha implicado mejora en las condiciones de vida, ni tampoco ha permitido establecer los medios para que las necesidades sociales de la mayoría de la población sean satisfechas.

Por ahora, la participación ciudadana para un cambio de rumbo económico ha tenido limitadas consecuencias, y los gobiernos electos no han podido alejarse de las fórmulas promotoras del estancamiento del empleo. Todo ello expresa la magnitud de los intereses en juego y el tamaño del desafío que enfrenta la gran mayoría de la población de la región, que mantiene la esperanza del desarrollo. Sin embargo, las transformaciones sociales continúan y en años recientes han triunfado partidos políticos o coaliciones partidarias que desde posiciones progresistas se plantean combatir la pobreza y la desigualdad social considerando el crecimiento de sus respectivas economías y en relación con la economía mundial. Aún más, en el futuro inmediato es posible que partidos y movimientos sociales con perspectiva semejante alcancen triunfos electorales en otros países de la región. Frente a este conjunto de hechos, los científicos sociales de América Latina no pueden permanecer al margen. Es imprescindible profundizar la discusión y plantearse la construcción de opciones de crecimiento y desarrollo para los

países de América Latina y el Caribe. Con ese propósito, los miembros de la Red Eurolatinoamericana de Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado y otros colegas de América Latina nos reunimos del 4 al 6 de mayo en Río de Janeiro, Brasil, para discutir los problemas actuales de la región y avanzar en el diseño de políticas alternativas frente al modelo neoliberal que aún predomina en nuestra región.

La alternativa no es una decisión maniquea entre Estado y mercado. El neoliberalismo no ha significado ausencia de intervención económica del Estado. En los últimos años ha existido una amplia acción del Estado en la redefinición de las economías del área. Hay una continua gestión pública de diversas decisiones económicas, una actividad consistente para alcanzar las metas acordadas con los organismos financieros internacionales, la ejecución sistemática de medidas de política económica para mantener las condiciones de rentabilidad de los capitales que privilegian las colocaciones financieras. Además, el proceso de la deuda pública no se ha detenido y los presupuestos de los gobiernos funcionan privilegiando el pago del servicio de la deuda.

El desarrollo, tal como ha planteado Celso Furtado en sus trabajos, es un proceso no solamente de transformación de estructuras sino de invención, es decir, comporta un elemento de intencionalidad. En la actual situación social de nuestros países no basta contar con cuantiosos recursos para la inversión para poder crear las condiciones de un mejor futuro de la mayoría de la población. Como nos recuerda Furtado en su mensaje a nuestra tercera Conferencia, cuando el proyecto social da preeminencia a la efectiva mejoría de las condiciones de vida de la población, el crecimiento sufre una metamorfosis y se convierte en desarrollo.

Esa metamorfosis no es espontánea, es el resultado de un propósito, de una voluntad política que tiene por meta constituir una sociedad apta para hacerse cargo del proceso del desarrollo. Este es el punto nodal del momento actual de la historia de nuestros países. Concitar la voluntad política que permita recuperar el crecimiento económico sobre bases nuevas. Ese crecimiento debe estar fundado en el fortalecimiento de las capacidades productivas propias, lo que comienza con la reproducción de las condiciones productivas –satisfacción de las necesidades básicas– de los habitantes de nuestros territorios. Debe garantizar la transformación de la agricultura, la ganadería y otras actividades primarias, permitiendo que los campesinos y otros productores directos sean sujetos relevantes en el curso de los hechos económicos. Asimismo, debe ser capaz de encontrar los medios para avanzar en la industrialización con una amplia combinación tecnológica, que incluya elementos de punta pero que también se funde en la ampliación del consumo de la población. Una dinámica económica que nos dote de recursos socialmente administrados, para resolver las carencias en materia de salud y universalizar la educación.

Dentro de una estrategia alternativa se requiere de un Estado económico democrático y fuerte, que encauce, que promueva el desarrollo, y que afronte decididamente los problemas sociales.

Los firmantes no postulamos voltear la cara a la globalización y aislarnos de las fuerzas que hoy controlan el mundo. Planteamos sí, construir una relación a partir de un proyecto nacional. Ello implica, entre otras cosas, revisar los esquemas de apertura comercial, de privatización del patrimonio nacional y de pago del servicio de la deuda externa que se han impuesto a nuestros pueblos. Ello comporta priorizar el desarrollo y la solución de los acuciantes problemas sociales de nuestros pueblos sobre el pago de las deudas externa e interna, así como revisar los esquemas o proyectos de integración en los que participamos (ALCA, TLCAN, MERCOSUR-Unión Europea) desde la perspectiva de nuestras estrategias internas de desarrollo económico, y negarnos a aceptar medidas de apertura que sólo sean plataformas para acrecentar los beneficios de un reducido grupo de grandes financieros, encabezados por colocadores, grandes rentistas y tesorerías de algunas grandes empresas de EE.UU.

Aspiramos a una economía con una base nacional de crecimiento, en la que los servicios públicos se administren procurando satisfacer las necesidades sociales, lo cual implica recuperar los espacios de soberanía política que se han erosionado con la globalización neoliberal. Se requiere que el acceso al crédito interno en moneda nacional sea un dato relevante del proceso de financiamiento; una sociedad en la que existan los medios para que los diversos grupos sociales puedan opinar y decidir sobre los temas sustanciales de la conducción económica; una sociedad en la que se combinen las formas directas y representativas de la democracia, pero teniendo como materia los hechos económicos y las estrategias que en este campo deben adoptarse.

La Declaración de Río de Janeiro es un exhorto a académicos, científicos sociales, personalidades, organizaciones sociales, direcciones políticas de partidos y movimientos a desarrollar en cada uno de nuestros países una discusión que, tomando en cuenta la perspectiva que en estas líneas se plantea, nos dote de una estrategia económica distinta a la neoliberal, que haga posible el desarrollo en nuestras naciones. Es la contribución mínima actual que los economistas podemos dar a nuestras sociedades. Nuestra materia de estudio son mujeres y hombres, y las relaciones que entablan en la construcción de los medios materiales que permiten reproducir sus condiciones materiales de existencia.

El problema de la satisfacción de las necesidades sociales está en el centro de nuestra disciplina, que no se circunscribe al logro de ciertos equilibrios macroeconómicos. El estudio de los hechos económicos tiene que volver a colocar a la humanidad en el centro. Lo otro es seguir

beneficiando los intereses de un reducido grupo de grandes rentistas, de inversionistas externos y algunos socios internos. Nuestra tarea es participar en la profundización de opciones alternativas que consideren los medios, pero que también permitan identificar a los constructores de esa voluntad política colectiva. La democracia en la región, participativa y representativa, comprende la decisión del tipo de economía que nos permita resolver las necesidades sociales.

Río de Janeiro-México  
 Mayo-junio de 2004

Gustavo Adolfo Aguilar, Honduras; Alonso Aguilar Monteverde, México; Leonardo Asta, Italia; Carlos R. Azzoni, Brasil; Tânia Bacelar, Brasil; Ricardo Bielschowsky, Brasil; Rolande Borrelly, Francia; Luiz Carlos Bresser Pereira, Brasil; Clélio Campolina Diniz, Brasil; Wilson Cano, Brasil; Fernando J. Cardin de Carvalho, Brasil; Ángel María Casas Gragea, España; Juan Castaingts Teillery, México; Mario Cimoli, Chile; Raúl Conde Hernández, México; Eugenia Correa, México; Alberto Couriel, Uruguay; James Cypher, EE.UU.; Raúl Delgado Wise, México; Gérard Destanne de Bernis, Francia; Luis Eugenio Di Marco, Argentina; Theotônio Dos Santos, Brasil; Clara Fassler, Uruguay; João Carlos Ferraz, Brasil; Jesús Ferreiro, España; Aldo Ferrer, Argentina; José Luís Fiori, Brasil; Celso Furtado, Brasil; Rodolfo García Zamora, México; Antonio Garrido Torres, España; Alicia Girón, México; Héctor Guillén Romo, México; Arturo Guillén R., México; Claudio Jelicky, Francia; Gerard Kébabdjian, Francia; Carlos Mallorquin, México; Irma Manrique, México; Ifigenia Martínez, México; Carlos Medeiros, Brasil; Francisco de Oliveira, Brasil; Antonio Rao, Italia; Octavio Rodríguez, Uruguay; Salvador Rodríguez y Rodríguez, México; João Luiz Maurity Saboia, Brasil; Ignacy Sachs, Francia; Pierre Salama, Francia; Edmar Salinas Callejas, México; Claudio Salm, Brasil; Julio Sevares, Argentina; Roberto Smith, Brasil; Víctor Soria Murillo, México; Osvaldo Sunkel, Chile; Alexander Tarassiouk, México; Maria da Conceição Tavares, Brasil; Alejandro Toledo Patiño, México; Alejandro Vanoli, Argentina; Gregorio Vidal, México; Tsuyoshi Yasuhara, Japón.

ALEXANDER TARASSIOUK\*

ESTADO Y DESARROLLO  
DISCURSO DEL BANCO MUNDIAL  
Y UNA VISIÓN ALTERNATIVA

DE LA VISIÓN MINIMALISTA AL CONCEPTO DE UN ESTADO EFICAZ

La historia reciente de la evolución de las posiciones del Banco Mundial respecto del papel del Estado en la organización del proceso de desarrollo comienza, sin duda, a partir de su *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación* (Banco Mundial, 1997). La nueva visión presentada en este discurso, por su forma y fraseología, rompió decisivamente con la llamada "teología económica norteamericana", según la cual el gobierno no cumple ninguna función en la inversión y tiene un papel legítimo sólo en la investigación fundamental.

¿UN MOTOR NUEVO PARA LAS ECONOMÍAS?

En forma resumida, la diferencia entre las posiciones anteriores y las del *Informe 1997* pueden ser expresadas de la siguiente manera: antes se afirmaba que la regulación estatal y la del mercado eran antípodas; ahora se asevera que el Estado y el mercado se complementan uno a otro. Antes se consideraba que era importante asegurar que el mercado actuara libremente; ahora se reflexiona que es significativo escoger una

\* Profesor Titular del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana de Iztapalapa (UAM-Iztapalapa), México DF.

estrategia económica correcta del Estado. Antes, la burocracia se percibía como un obstáculo para un funcionamiento eficaz de la economía de mercado; ahora se afirma que para tal objetivo es muy importante formar una burocracia profesional. Antes se decía que el crecimiento económico y la solución de los problemas sociales se daban en las economías de mercado libre y abierto (y el círculo vicioso “pobreza-subdesarrollo” en el Tercer Mundo se originaba por la falta de estas cualidades en la economía); ahora se sostiene que el crecimiento económico y la solución de los problemas sociales se dan en los llamados estados eficaces (y el círculo vicioso “pobreza-subdesarrollo” no se origina por las características inadecuadas del mercado, sino por la ineficiencia crónica del Estado). Antes se pregonaba que la tarea principal para el futuro era la creación de una economía de mercado verdaderamente libre y abierta; ahora se asegura que la tarea principal para el futuro es la creación de un Estado eficaz.

Así que la diferencia es evidente. Pero ¿cómo pueden los estados convertirse en agentes eficaces y fiables del desarrollo? El concepto básico al respecto, que se encuentra en el Informe, es el siguiente: “Para aumentar el bienestar de la gente es necesario fortalecer el potencial del Estado, que se define como su capacidad de realizar efectivamente las actividades colectivas” (Banco Mundial, 1997). El concepto básico se transforma en una estrategia en dos direcciones: acomodar la función del Estado a su capacidad; y aumentar la capacidad del Estado revitalizando las instituciones públicas.

En la primera dirección, el Estado debe concentrarse en los asuntos fundamentales: establecer una legislación básica, mantener la situación política balanceada –incluyendo la estabilidad macroeconómica–, invertir en servicios sociales básicos e infraestructura, proteger a la población vulnerable, salvaguardar el medio ambiente; y al margen de las funciones fundamentales (protección de hogares, regulación eficaz, política industrial, administración de la privatización), el Estado no debe ser el único ejecutor de sus programas y desde planear las tareas en función de su capacidad institucional real.

En la segunda dirección, el Estado debe preocuparse por las normas y controles (independencia judicial, separación de poderes), desarrollar la consulta y participación de la sociedad civil (consejos mixtos, encuestas, posibilidad de ejercer presión para introducir cambios), y desarrollar la competencia (convertir la burocracia en meritocracia, aplicar concursos para los ejecutores de los proyectos públicos).

En cuanto a la relación entre el Estado y el mercado, los autores del Informe mencionan que, en general, se acepta que el Estado y los mercados tienen funciones complementarias y que el primero debe crear las bases para el desarrollo de los segundos; pero hay menos consenso en relación con lo que el Estado debería hacer y cómo debería

realizarlo en esferas como la regulación y la política industrial<sup>1</sup>. Según el Informe, en este campo la actividad del Estado podría concentrarse en: fortalecimiento de derechos de propiedad; ejecución de una reglamentación eficaz; realización de una política industrial; regulación del proceso privatizador; concentración de los esfuerzos en lo fundamental.

¿Cuál podría ser el primer paso para iniciar el gran trabajo de creación de un Estado eficaz? El Informe expresa que, en primer lugar, hay que eliminar la discordancia entre lo que dice y lo que hace el Estado y restablecer la confianza en las políticas del gobierno y en las normas regulatorias. Esto, a su vez, puede requerir: fijar límites presupuestarios estrictos; hacer que la corriente de recursos sea previsible; exigir rendición de cuentas por los recursos financieros utilizados; y convertir el cuerpo de administradores públicos en una meritocracia.

Crear una burocracia profesional y basada en normas lleva tiempo. Mientras tanto, pueden adoptarse medidas que den un resultado rápido. Los mecanismos de formulación de políticas que funcionan adecuadamente pueden revelar el costo de las alternativas y estimular el debate y las consultas. La utilización del mercado para la prestación de servicios con los que es posible competir puede reducir los costos y mejorar la calidad; la contratación de actividades fáciles de especificar puede reducir la carga del Estado y mejorar su eficiencia. La expresión de opiniones sobre los resultados de la realización de la política puede ejercer presión para introducir mejoras. Estas medidas en conjunto contribuirán, también, a combatir la corrupción (Pradhan, 1997: 27).

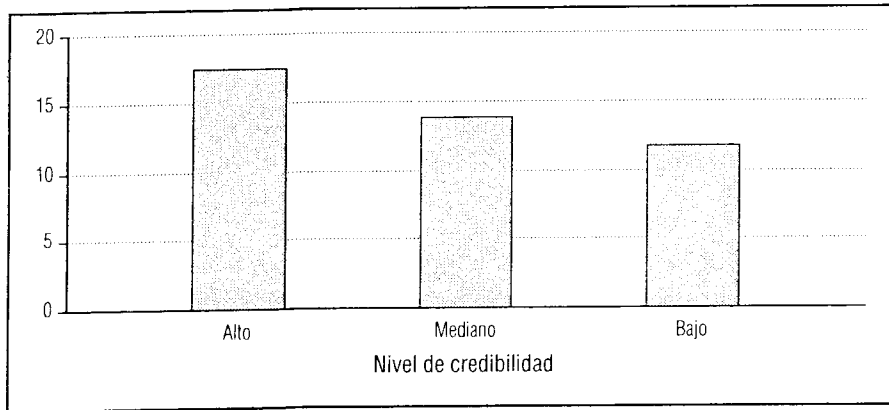
De esta forma, *la combinación de políticas acertadas e instituciones estatales más capaces permite un desarrollo económico mucho más acelerado*. A corto plazo, los reformadores podrían contribuir a esta aceleración reforzando los organismos centrales de formulación de políticas estratégicas, introduciendo una mayor transparencia y participación en el proceso decisorio, descentralizando actividades y organismos y escuchando a los usuarios de sus servicios públicos.

Para apoyar sus conclusiones, los autores del Informe presentan los datos estadísticos y los resultados de investigaciones especiales. El crecimiento universal del papel del Estado es reflejado por los gráficos que ilustran el crecimiento histórico de los gastos del Estado como parte del Producto Bruto Interno. La correlación entre la eficacia del Estado y el crecimiento se comprueba mediante una regresión, que establece el grado de dependencia entre la inversión como parte del PBI y la llamada credibilidad de un Estado, entendida como la fiabilidad de su marco institucional; ello se evalúa con base en una encuesta de más de 3.600 empresas de 69 países y refleja la opinión de los empresarios a

<sup>1</sup> Ver al respecto Levy (1997: 21).

quienes se les pidió evaluar, en una escala desde 1 (problema extremo) hasta 6 (ningún problema), funciones del Estado tales como: mantenimiento del orden público, protección de bienes privados, aplicación de normas y políticas en forma previsible (ver Gráfico 1).

**Gráfico 1**  
Inversión Bruta (porcentaje del PBI)\*



Fuente: Banco Mundial (1997).

\* Cada barra representa el promedio no ponderado de un grupo de países. El gráfico se basa en regresiones correspondientes a 1984-1993 de la inversión en 33 países, índice de credibilidad como criterio de agrupación. Fue controlado en el ingreso, la educación y las distorsiones de las políticas.

#### LOGROS Y DEBILIDADES

¿Qué comentario merece el Informe? Según nuestra opinión, el reconocimiento de la gran importancia del Estado para la organización de la vida económica y social es oportuno, en primer lugar, para los países del Tercer Mundo. Sus recomendaciones implican cierta democratización de las instituciones públicas y una mayor posibilidad de influencia por parte de la sociedad civil sobre las políticas del Estado. En lugar de una crítica unilateral al burocratismo, se toma una posición pragmática de formación de una meritocracia.

Sin embargo, la explicación de las causas del creciente papel del Estado que se ofrecen en el Informe (graves consecuencias de la Gran Depresión en los años treinta, ampliación de la esfera del Estado de Bienestar en los países industrializados en la segunda posguerra y la aprobación en la mayoría de los países del Tercer Mundo de las estrategias donde el Estado cumplía un papel dominante) nos parece débil e insuficiente.

Es que las tres causas mencionadas no son de fondo y requieren, también, sus explicaciones. Además, en vez de no tener ningún concepto fundamental propio para estas explicaciones, más vale basar el análisis en alguno de los existentes. Para tal objetivo nos parece más argumentado el enfoque según el cual la causa de fondo que explica la evolución de las funciones económicas del Estado a lo largo de su historia moderna era, y sigue siendo, *la creciente integridad y complejidad de la producción social y la incapacidad del mercado de asegurar en estas condiciones una reproducción normal del capital mundial y un desarrollo sostenido del sistema en conjunto*.

Otro aspecto que según nuestra opinión merece una crítica es que al considerar la eficiencia del Estado se excluye el problema de sus políticas económicas. En el Informe, la eficacia del Estado se evalúa, en primer lugar, a partir de sus capacidades institucionales; en segundo lugar, con base en lo que se define como un Estado con distorsiones en las políticas económicas y un Estado disciplinado. Pero no se dice claramente de qué se trata en este segundo caso. Sólo adivinando podemos suponer que en este asunto el Informe se refiere a los estados que de manera disciplinada cumplen las recomendaciones sobre las políticas económicas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

Las capacidades institucionales son, sin lugar a dudas, un factor importante de un Estado eficaz, pero no el único. Otro factor que de ninguna manera puede ser omitido son las políticas económicas.

Podemos sospechar que la eficacia del Estado no se analiza en el Informe, a la luz de la problemática de las políticas económicas, debido a que el análisis inevitablemente conduciría a sus autores a la necesidad de reconocer que casi todos los casos de crecimiento eficaz en las décadas recientes estaban relacionados con una alta presencia del Estado en la economía, y con políticas económicas muy diferentes a las que recomendaban el Banco Mundial y el FMI.

Por último, el estudio de las evoluciones recientes del papel económico del Estado debería efectuarse en estrecha relación con las transformaciones más importantes de la economía mundial. Lamentablemente, este vínculo no está analizado profundamente en el Informe del Banco Mundial.

En resumen, el mérito del informe consiste en llamar la atención sobre la creciente importancia del Estado en la vida económica y social, y formular algunas recomendaciones válidas para que aumente la eficiencia del Estado *como una institución*.

Las insuficiencias se expresan en que: la separación con la visión minimalista del Estado resultó limitada y hasta formal, particularmente por la recomendación de acomodar las funciones del Estado a sus capacidades y por no considerar la organización del desarrollo como una de las funciones del Estado; el desarrollo está excluido de

los criterios de la eficacia del Estado; y no hay respuestas sobre algunos cuestionamientos que resultan clave para entender la naturaleza de la evolución del papel económico del Estado en el marco de los cambios de la economía mundial. Por ejemplo, no queda claro lo siguiente: ¿por qué la fuerte presencia del Estado en la economía (que era eficaz durante las primeras tres décadas después de la Segunda Guerra Mundial) pierde su importancia en el período posterior, y el keynesianismo como teoría dominante es sustituido por el neoliberalismo? ¿Por qué las organizaciones económicas internacionales y sus doctrinas “oficiales” insistían, a partir de la década del setenta, en un Estado minimalista aunque era evidente que los países desarrollados no escuchaban sus recomendaciones? ¿Por qué todos los ejemplos del desarrollo exitoso estaban acompañados por la fuerte presencia del Estado en la economía? ¿Por qué el Informe del Banco Mundial (1997) marcó un retroceso de las posiciones ortodoxas respecto del Estado y recomendó implantar un Estado eficaz? Finalmente, ¿qué relación guardan las modificaciones mencionadas con la evolución reciente de la economía mundial?

## EL ESTADO EN UN MARCO INTEGRAL DE DESARROLLO

En enero de 1999 el Banco Mundial hizo público el documento titulado “Propuesta de un marco integral de desarrollo”, donde su presidente, J. D. Wolfensohn, argumenta la necesidad de aplicar un enfoque nuevo sobre las formas de organización del proceso de desarrollo.

### ¿QUÉ ES UN MARCO INTEGRAL DE DESARROLLO?

Un marco integral de desarrollo es un enfoque que propone que el actual sistema de evaluación para determinar si un país puede o no recibir financiamiento del FMI es unilateral e insuficiente y debe ser completado por los indicadores relativos a la estructura, el alcance y la eficacia del sector social.

El sistema que aplica actualmente el FMI es un balance macroeconómico que incluye: los informes del FMI; las cuentas de ingreso nacional; las estadísticas de balanza de pagos y comercio interior; todos los demás análisis financieros y económicos que constituyen la médula del actual sistema de evaluación inicial.

Según el autor “existe la evidente necesidad de una segunda columna en la que se refiera más adecuadamente a un marco analítico que aborde los aspectos estructurales, sociales y humanos. Esta columna debe incluir cuestiones fundamentales de largo plazo relativas a la estructura, el alcance y la eficacia del sector social” (Wolfensohn, 1999: 5).

Lo fundamental en esta idea es que las dos partes (es decir, los aspectos macroeconómicos por un lado y los socioestructurales y hu-

manos por el otro) deben considerarse en subconjuntos. A diferencia de lo que sucede con el análisis macroeconómico, que reúne todo en una conocida forma consolidada, en la esfera del desarrollo todavía no se ha logrado presentar metódicamente, de una misma manera, el estado de labor estructural y el progreso social.

De acuerdo con este enfoque, el trabajo presenta lo que el autor denomina “la columna de la derecha”. Esta columna de la derecha de un balance íntegro de evaluación de los países está formada por los siguientes elementos: un buen gobierno honesto, un sistema legal y jurídico eficaz, un sistema financiero bien organizado y supervisado, una red de seguridad y programas sociales (*aspectos estructurales*); instituciones de educación y de conocimientos; cuestiones relativas a la salud de la población (*aspectos humanos*); abastecimiento de agua y alcantarillado; energía eléctrica; carreteras, transportes y telecomunicaciones; cuestiones ambientales y culturales (*aspectos físicos*); estrategia para zona rural; estrategia para zonas urbanas; estrategia para el sector privado (*estrategias específicas*).

Una de las razones para formular dicho marco amplio e integral es permitimos pensar de manera más estratégica en la secuencia de políticas, programas y proyectos, así como en la introducción gradual de las reformas. Mientras que en este enfoque integral se hace hincapié en que debemos avanzar en todos los frentes, algunas medidas deben tomarse antes que otras (Wolfensohn, 1999: 8).

### AGENTES QUE ACTÚAN EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO Y SUS FUNCIONES

Uno de los elementos importantes en el documento analizado consiste en la identificación de los agentes económicos que actúan en el ámbito del desarrollo. Son cuatro, a saber: los gobiernos (nacionales y de los estados, ciudades y municipios, también organismos parlamentarios); la sociedad civil (sindicatos, organizaciones patronales, fundaciones, organizaciones no gubernamentales y religiosas); las organizaciones bilaterales y multilaterales (FMI, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio, organismos y programas de las Naciones Unidas y bancos regionales de desarrollo); y el sector privado.

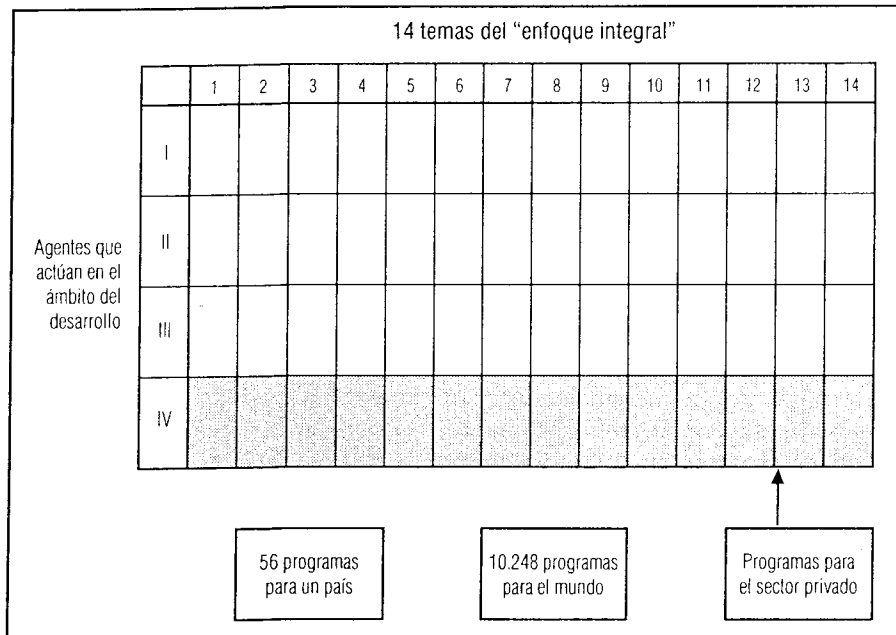
Cada uno de los agentes económicos mencionados participará en la organización del proceso de desarrollo cumpliendo sus funciones específicas. Los gobiernos estarán a cargo de la formulación de la estrategia de desarrollo y su ejecución; deben aspirar a tener programas para cada uno de los elementos de los requisitos previos básicos del desarrollo. La sociedad civil probablemente sea el factor más importante para el desarrollo por su aporte humano, su experiencia e historia; sus proyectos e iniciativas suelen ser meritorios, eficaces y de gran arraigo. Las organizaciones bilaterales y multilaterales participarán en proyec-

tos y programas de desarrollo. En cuanto al sector privado, la inversión nacional y extranjera es fundamental para el crecimiento económico y el empleo; la participación del sector privado es esencial para la tecnología; muchos proyectos públicos ahora pueden ser llevados a cabo por el sector privado, por ejemplo, los de agua, electricidad y comunicaciones. La privatización de las instituciones de propiedad estatal, según el documento, es un factor importante para el crecimiento sostenible y el equilibrio presupuestal.

LA NUEVA MECÁNICA DE GESTIÓN DEL PROCESO DE DESARROLLO

Como un instrumento principal de la nueva mecánica de gestión del proceso de desarrollo se propone utilizar una matriz. En su eje horizontal se consignan los cuatro temas estructurales y sociales del “enfoque integral”. En el eje vertical se consignan los agentes de las actividades del desarrollo (ver Figura 1).

**Figura 1**  
Matriz de la nueva mecánica de gestión del proceso de desarrollo



Fuente: Elaboración propia con base en Wolfensohn (1999).

Tal matriz, al ser elaborada para cada país, permitirá presentar un cuadro integro de participación de los cuatro agentes económicos en todos

los programas de desarrollo. Teóricamente, cada país podría planear 56 esquemas utilizando 14 elementos de los requisitos previos básicos e incorporando en su ejecución al Estado, la sociedad civil, las organizaciones económicas internacionales y el sector privado. De esta manera, el desarrollo mundial se expresaría a través de 10.248 programas diseñados por medio de matrices para cada país con la participación de los cuatro agentes económicos mencionados.

Según Wolfensohn, si los cuatro grupos de agentes económicos pudieran intercambiar la información sobre su labor, tendríamos una verdadera oportunidad de lograr metas de más largo plazo y de manera más eficaz y responsable (Wolfensohn, 1999: 28).

Dentro de la mecánica que se propone, se atribuye también un rol importante a los llamados “anexos de la matriz”, que podrían empezar con una reseña general de los objetivos del gobierno a largo plazo en lo que respecta a cada tema. Deben contener la información sobre la situación del país en cuanto a logros y objetivos; tienen que prepararse de conformidad con los objetivos estipulados y convenidos, siguiendo una estrategia y marco cronológico de ejecución; podrían incluir una lista más minuciosa de proyectos terminados, en marcha y previstos, así como también una lista de las instituciones que presentan asistencia; según los objetivos de cada uno de los anexos, los especialistas se reunirán para recibir la orientación del gobierno, tal vez para fijar el programa para un período futuro de 1 a 3 años dentro de un marco de entre 10 y 20. Se mantendrán actualizados según la interacción que tenga lugar entre todas las partes integrantes; la información deberá ser transparente y de libre acceso para todos; serán un instrumento crucial de gestión.

La gestión dinámica de los conocimientos permitirá intercambiar las prácticas óptimas y los resultados de las investigaciones nuevas. El Banco Mundial ya está conectando a sus oficinas exteriores para obtener comunicaciones locales de datos y videos vía satélite, y esta puede ser la base de una comunidad mundial única, amplia y transparente (Wolfensohn, 1999: 30).

OBJETIVOS DEL PROYECTO: TEXTO Y CONTEXTO

Hay por lo menos tres elementos de la propuesta que merecen un comentario. En primer lugar, el documento no se desprende directamente de las necesidades de desarrollo y de disminución de la pobreza, sino que plantea un nuevo sistema de evaluación de países por parte del FMI. Por ello, en el caso de su hipotética realización, seguramente se traduciría en un control más amplio del FMI sobre las políticas de los países del Tercer Mundo. ¿Por qué? Porque el sistema actual de evaluación inspecciona sólo las políticas macroeconómicas, y el sistema que se propone controlaría casi todas las políticas del Estado y podría



convertirse, en ciertas circunstancias, en una especie de nueva forma de certificación. J. D. Wolfensohn trata de evitar la percepción de la propuesta según esta óptica cuando señala:

De ninguna manera debe considerarse que el Banco Mundial asuma la función de coordinador de todos los programas de la matriz [...] La matriz no tiene el propósito oculto de lograr el predominio del banco en el campo internacional del desarrollo, ni en el diálogo con los donantes en el determinado país (Wolfensohn, 1999: 22-23).

En segundo lugar, el sistema con gestión de desarrollo que se propone se parece más a una economía planificada que a la del mercado (sólo el 20% de los programas de matriz corresponden al mercado, y el 80% a las instituciones públicas de distintos niveles). Tal elemento de su aspecto contradice las afirmaciones anteriores del documento sobre el papel rector del mercado en el desarrollo y la liquidación de la pobreza. Por ello el Sr. Wolfensohn toma por bien señalar: “No se trata de volver a la planificación centralizada. Se trata de un enfoque integral y estratégico respecto del desarrollo basado en la autoría y la colaboración de los países” (1999: 31).

En tercer lugar, en el caso de su realización, la propuesta revelarían las verdaderas dimensiones de los recursos necesarios para la solución de los problemas planteados en la matriz; al mismo tiempo, aumentarían las demandas de estos recursos ya institucionalizadas y canalizadas. Pero los que se encuentran detrás del FMI y del BM no están dispuestos a ofrecer estos recursos, porque su verdadero objetivo no es la solución de fondo al problema del desarrollo y la pobreza; la finalidad real es mucho más limitada, a saber: lograr el desarrollo y la disminución de la pobreza sólo en la medida en que son necesarios para evitar la violencia y los disturbios sociales y con esto preservar el Tercer Mundo como un campo fértil y de poco riesgo para las operaciones financieras. Al mismo tiempo, esta es la misión de un Estado eficaz<sup>2</sup>.

No hay nada sorprendente en esta posición. El capital, por su naturaleza, no tiene el objetivo directo de desarrollo; su intención inmediata es la valorización; la producción de bienes y servicios funciona

como un medio para lograr esta intención, como un mal necesario; y si se puede evitarlo, el capital lo hace. Mucho menos la producción y el desarrollo son objetivos para el capital financiero. Realizando sus intereses, los Estados canalizan una buena porción de recursos del sector real y de la población a favor del sector financiero. Este dinero no está destinado para ser devuelto al sector real, sino a valorizar el capital financiero. Por esto, en las condiciones de la globalización comandada por el sector financiero, las perspectivas del desarrollo son limitadas y sólo las pueden tener los países que no están sometidos a la ideología y las políticas del Consenso de Washington.

Sin embargo, no se puede poner punto a estas críticas. Es que el documento ha reflejado objetivamente las necesidades reales que se desprenden del problema del desarrollo y de la reducción de la pobreza. La misma viada indica que la solución de estos conflictos no se da con base sólo del sector privado, sino más bien por el camino de la actuación y cooperación de las instituciones públicas, la sociedad civil y las organizaciones económicas internacionales.

La matriz que se propone refleja tal grado de desarrollo de las tecnologías y de socialización del proceso de producción que permite de manera planificada abordar el problema del desarrollo y la pobreza a nivel de la economía mundial. Estas técnicas no deben rechazarse; son válidas y podrían ser aplicadas como método de solución de dichos problemas; por ejemplo, dentro de los bloques integrados de los países en desarrollo o, digamos, en el caso de un gobierno mundial democrático, la principal dificultad en la solución de la tarea del desarrollo no es de carácter técnico, sino de carácter político. La cuestión central es la siguiente: ¿quiénes y con qué intereses van a utilizar las mecánicas de gestión del proceso de desarrollo?

En su mensaje a la Tercera Conferencia Internacional sobre el Desarrollo, “desafíos de la nueva generación”, texto incluido en esta obra, Celso Furtado indica:

Esta metamorfosis [la del paso al desarrollo] no se da espontáneamente. Ella es fruto de la realización de un proyecto, expresión de una voluntad política. Las estructuras de los países que lideran el proceso de desarrollo económico y social no fueron el resultado de una evolución automática, inerte, sino de la acción política orientada a formar una sociedad apta para asumir un papel dinámico en este proceso.

## EL ESTADO, PROMOTOR DE LAS INSTITUCIONES PARA LOS MERCADOS

El Informe del Banco Mundial (2002), *Instituciones para los mercados*, está dedicado a la exploración de las posibilidades institucionales para el

2 En el documento hay por lo menos dos expresiones que claramente confirman esta hipótesis, a saber: “En el proceso de desarrollo las instituciones y las relaciones tradicionales suelen sufrir menoscabo, lo que resquebraja la unidad de la sociedad. De hecho el capital social puede sufrir deterioro. Puede aumentar la violencia y los disturbios sociales. Un desarrollo eficaz debe abarcar estas cuestiones sociales y ayudar a restablecer el sentido de comunidad y unión de la sociedad”. Y la segunda: “La arquitectura financiera internacional debe reflejar la interdependencia entre los aspectos macroeconómicos y financieros y las cuestiones estructurales, sociales y humanidades. Mi opinión personal es que si no adoptamos este enfoque de manera integral, transparente y responsable, no superaremos el desafío mundial de lograr el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, y no lograremos establecer una arquitectura financiera internacional sostenible para el próximo milenio” (Wolfensohn, 1999: 12).

desarrollo. En él se analiza el problema de la creación de las instituciones que promueven mercados inclusivos e integrados, garantizan un crecimiento estable e integrador, mejoran los ingresos y reducen la pobreza.

**PUNTOS DE PARTIDA**

¿En qué relación se encuentran actualmente los mercados y el desarrollo? Según el Informe, estos pueden ofrecer un medio para conseguir aumentos sostenidos de los niveles de vida para las personas de todo el mundo. Por el hecho de promover oportunidades para realizar actividades productivas y de potenciar a los ciudadanos, pueden impulsar el crecimiento y reducir la pobreza. Pero para que los mercados ofrezcan beneficios al conjunto de la población, deben ser integradores e integrados<sup>3</sup>.

Los autores del Informe no caen en una preconización sin límite a los mercados como generadores del crecimiento; tampoco comparten la posición de que estos sean la fuente de todos los problemas en la economía.

El mensaje positivo que se puede extraer del documento es que los mercados todavía no agotaron su posibilidad de generar el desarrollo; pero que para tal efecto deben estar canalizados por instituciones y políticas adecuadas. El verdadero problema es diseñar e implantar estas instituciones y políticas.

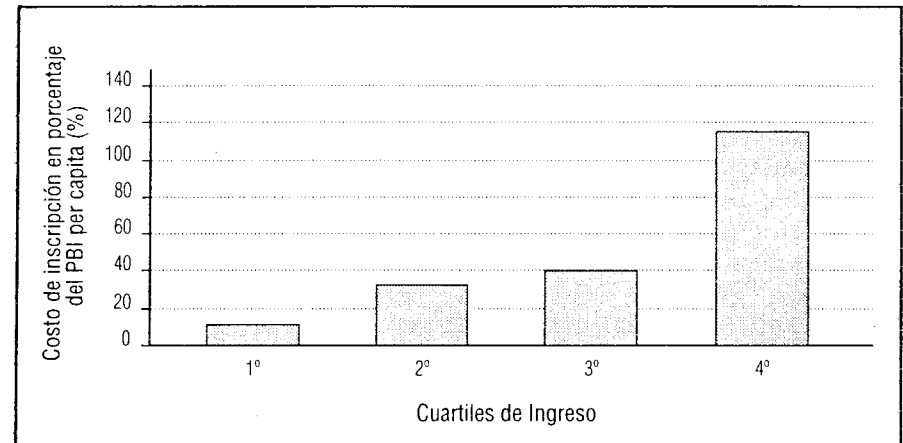
Para acercarse a la solución de dicho problema es útil identificar algunos de sus grandes bloques; por ejemplo, plantear las preguntas siguientes: ¿qué es lo que limita las oportunidades de mercado?, ¿qué es lo que aumenta estas oportunidades?, ¿qué es lo que hacen en general las instituciones para el mercado?

Según el texto del Banco Mundial, las oportunidades de mercado a menudo se ven limitadas por los siguientes factores: los costos de transacción derivados de la falta de información adecuada; los precios de transacción derivados de los problemas de definición y observación de los derechos de propiedad; los obstáculos al ingreso de nuevos participantes. En tanto, los factores que aumentan estas oportunidades son: instituciones que ayudan a gestionar los riesgos derivados de los intereses del mercado; instituciones que ayudan a aumentar la eficiencia; instituciones que ayudan a elevar la rentabilidad (ver Gráfico 2).

En la práctica, las instituciones hacen fundamentalmente tres cosas: encauzan la información sobre la situación del mercado, sus bienes y participantes; definen y hacen observar los derechos de propiedad y los contratos, determinando quién consigue qué cosas y en qué momento; intensifican la competencia en los mercados o la reducen.

No hay una única estructura institucional que garantice el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. El desafío que enfrentan las autoridades es orientar la evolución institucional de tal manera que estas favorezcan el desarrollo económico.

**Gráfico 2**  
Costo de inscripción en el registro de empresas



Fuente: Banco Mundial (2002).

**RECOMENDACIONES GENERALES DEL INFORME DEL BANCO MUNDIAL 2002**

Las instituciones no sustituyen las políticas que promueven el crecimiento, sino que las complementan. Los mercados no regulados suelen crear diferencias sociales y pobreza. Estos efectos deben aminorarse y eliminarse a través de las instituciones. El progreso de los niveles de vida requiere de instituciones que respalden el crecimiento.

Muchas reformas, señala el Informe, son difíciles porque hay grupos que se benefician de las instituciones existentes y –en muchos casos– los grupos de interés que promoverían el cambio no llegan a hacerlo. Pero algunas instituciones continúan existiendo, no porque cuenten con apoyo expreso, sino porque las fuerzas que podrían exigir el cambio no están debidamente organizadas para ello.

La reforma de estas instituciones no es un objetivo difícil desde el punto de vista político y, una vez puesta en marcha, podría no sólo mejorar la forma en que funcionan los mercados, sino también dar mayor impulso al cambio. A la hora de realizar el trabajo de diseño e implementación de las instituciones hay que tener en cuenta la importancia tanto de su oferta como de su demanda.

3 Ver al respecto Banco Mundial (2002: 26).

Existen ciertas reglas generales del diseño de las instituciones, y para conseguir que estas sean eficaces es preciso: planearlas de manera que sirvan de complemento a la realidad existente, es decir, a otros institutos de apoyo, capacidades humanas y tecnologías disponibles; innovar para establecer instituciones válidas y prescindir de las que no funcionan; conectar las comunidades de los agentes de mercado mediante un intercambio abierto de información y libre mercado; y promover la competencia entre jurisdicciones, empresas e individuos.

La relación de fuerzas entre el sector público y el privado, y el reconocimiento estatal de sus ventajas y limitaciones, son un factor importante para el desarrollo de los mercados. Un Estado fuerte y capaz es necesario para apoyar a los mercados, mientras que un Estado arbitrario y corrupto puede impedir su desarrollo.

Con diseños innovadores se puede salvar la distancia entre instituciones formales e informales y aumentar gradualmente el acceso de quienes se ven excluidos. Algunas de las posibles formas de acción para tal efecto son las siguientes: simplificación de las instituciones formales; mayor información sobre ellas y fortalecimiento del capital humano; aceptación de instituciones informales cuando los mecanismos formales no tendrán el efecto deseado.

Si escasea el capital humano, no será posible aplicar reglamentos complejos, válidos para países con personal muy calificado. A la hora de diseñar una institución, hay que considerar también si existen ya las instituciones complementarias, sin las cuales aquella resultaría ineficaz.

La competencia entre las regiones y entre las empresas ayuda a identificar nuevas formas institucionales y generar una mayor demanda de las instituciones. Si los costos de acceso de las instituciones formales aumentan en relación al ingreso per cápita, los miembros desfavorecidos de la sociedad no podrán tener acceso a estas instituciones. La corrupción se ve facilitada por la complejidad de los reglamentos o cuando los incentivos a la eficiencia burocrática son débiles. En estos casos habrá que racionalizar los reglamentos.

Un Estado eficaz tiene funciones más amplias de lo que se creía con anterioridad. Un buen gobierno o gestión pública se asocia con la capacidad del Estado de suministrar las instituciones para los mercados y supone: establecimiento de derechos de propiedad y su protección y aplicación; acciones contra la corrupción; formación del régimen regulatorio que coadyuve al mercado a promover la competencia y la aplicación de políticas macroeconómicas bien fundadas que creen un ambiente estable para la actividad comercial.

## EL ESTADO Y LAS INSTITUCIONES: HACIA UN BALANCE CRÍTICO

El Informe hace énfasis en el análisis de las instituciones relacionadas con el funcionamiento de los mercados. Es un ángulo importante, pero el problema de las instituciones para el desarrollo no se agota en él. Existe otra parte, que refiere a todo lo vinculado con la elaboración y ejecución por el Estado de una estrategia del desarrollo. Las instituciones para el crecimiento son algo más amplio que las instituciones para el mercado. Se trata de dos aspectos inseparables del problema del desarrollo; sin embargo, el documento los divide.

El texto tampoco indica las condiciones y límites dentro de los cuales sus recetas pueden funcionar. El problema consiste en que las políticas y las instituciones enfocadas a los mercados pueden ser eficaces sólo como parte integrante de una estrategia estatal de desarrollo en general. Se pueden crear decenas de instituciones de apoyo a las pequeñas empresas en la agricultura, por ejemplo, y después firmar un tratado de libre comercio gracias al cual la competencia internacional va a expulsar del mercado a todas estas empresas. Estamos convencidos de que en la actualidad el apoyo a las pequeñas y medianas empresas nacionales puede ser eficaz sólo en combinación con una política comercial pragmática, como elemento de una estrategia de desarrollo.

El documento analiza la formación de las instituciones bajo el ángulo de los intereses de distintos grupos sociales. Tal característica del análisis conduce lógicamente a los autores al reconocimiento de que las principales instituciones están protegidas por los intereses de los agentes económicos dominantes y del Estado, lo cual, como regla, dificulta los cambios institucionales. Otra causa de dificultades es la debilidad de los grupos de intereses que promoverían el cambio. El remedio está en un reforzamiento organizacional, político y social de estos grupos. Por otro lado, se recomienda no "asaltar" las instituciones protegidas, sino intentar cambiar "algunas instituciones que no cuenten con apoyo expreso", y por esto, "no son los objetos difíciles desde el punto de vista político". Pero está claro que este último grupo de instituciones no es tan importante para mantener o cambiar los sistemas actuales, y por lo tanto su eliminación no conduciría a las transformaciones radicales.

A pesar de las insuficiencias mencionadas, es significativo que el Informe llame la atención sobre la importancia de las instituciones políticas y sociales para impulsar el desarrollo. Pareciera que el centro de gravedad en el problema del desarrollo se traslada del contenido de las transformaciones económicas necesarias hacia el problema de las condiciones políticas de los cambios.

En su búsqueda de las respuestas a los retos del desarrollo, el Banco Mundial se ha alejado de la ortodoxia del Consenso de Washington y se ha iniciado en las exploraciones institucionales, en las cuales logró

formular algunas recomendaciones válidas. Sin embargo, su discurso no ha superado muchas limitaciones de la visión neoclásica del problema del desarrollo.

### A MODO DE CONCLUSIÓN

Al comenzar en 1993 una rebelión silenciosa con el Informe sobre el desarrollo mundial, dedicado a las experiencias de los países asiáticos, y tomar definitivamente un carril distinto respecto a las ortodoxias del Consenso de Washington en *El Estado en un mundo en transformación* de 1997, el Banco Mundial llegó a la necesidad de un análisis institucional. En términos y metodología de este paradigma están elaborados, en gran medida, sus informes más recientes. Las propuestas del BM respecto al desarrollo evolucionan de tal manera que ya no pueden ignorarse o solamente criticarse. Debe tomárselas en cuenta; y pueden ser superadas sólo dialécticamente, es decir, revelando su verdadero lugar dentro de un sistema más amplio y más completo de los conceptos sobre el desarrollo.

Arriesgaré presentar (en calidad de una primera aproximación) un esbozo inicial de algunos elementos de este sistema y conceptos sobre el desarrollo.

- 1] La nueva estructura de las relaciones económicas que se ha creado con base en el Consenso de Washington no es producto de un capricho o de una voluntad espontánea de los políticos sino, por el contrario, es la expresión del profundo cambio en la organización interna del capital. Se trata del crecimiento del peso e importancia del sector financiero. Nuevas relaciones económicas aseguran la valorización del capital financiero. Esta se logra a través de múltiples mecanismos que reorientan los flujos materiales y financieros a favor de este capital por medio de tasas de interés, impuestos, precios de servicios del sector público, tipo de cambio, políticas presupuestales, servicio de la deuda externa, obstaculización de los incrementos salariales, etc. Un protagonista clave de estos procesos es el Estado, que bajo el pretexto de una anunciada retirada de la economía ha concentrado sus esfuerzos en los servicios al capital financiero.
- 2] Debido a estas circunstancias, un desarrollo sostenido acompañado por la reducción de la pobreza y el crecimiento del empleo es imposible, en principio, en base al modelo que se formó como parte de la nueva estructura de las relaciones económicas, dominantes actualmente en América Latina. Tampoco serán fructíferos los intentos de tal desarrollo a partir de las reformas parciales. Para los efectos buscados es imprescindible su cambio radical. Es así, porque las prioridades de políticas económicas de

este modelo –apertura económica, reducción de la inflación, superávit del presupuesto público, privatizaciones y desregulación de la economía– están creando cadenas de causas y efectos que al final de cuentas favorecen a los inversionistas financieros (en primer lugar, no residentes) en detrimento del desarrollo endógeno con base en el capital nacional y del empleo y los ingresos crecientes de la población.

- 3] Un modelo verdaderamente alternativo incluye un Estado fuerte, con las funciones orientadas al desarrollo endógeno de gran contenido social, o sea, con un énfasis en la creación de empleos, aumento de los ingresos de la población y solución de problemas de la infraestructura social. La formación de tal modelo necesitará, entre otros elementos, la sustitución de las prioridades actuales de las políticas económicas por otras. Las nuevas prioridades deberán incluir, por lo menos: la creación de condiciones favorables de competencia para los productores nacionales en los mercados internos y externos; el apoyo estatal al proceso de modernización de la producción y de desarrollo del factor humano. La primera prioridad exigirá: un tipo de cambio competitivo; renegociación de la deuda externa y una política comercial pragmática; ampliación y abaratamiento del crédito al sector real; y redistribución de los cargos tributarios. La segunda prioridad precisará: desarrollo de la infraestructura industrial y social; desarrollo de la ciencia y de la educación; y fuertes políticas industriales. Los cambios mencionados funcionarán sólo en paquete. Será necesario un plan de reformas basado en una estrategia de desarrollo nacional de corto, mediano y largo plazo.
- 4] Un ángulo importante del problema de las reformas para el desarrollo endógeno son las condiciones políticas necesarias y suficientes para comenzar y conducir tal cambio. Por un lado, es evidente que la base política de apoyo al desarrollo endógeno es potencialmente grande. Por otro lado, es influyente la capa de la población que encontró su lugar en los esquemas financieros existentes. Parece que hay razones para afirmar que la división del campo político entre los partidarios del modelo actual y los seguidores del proyecto alternativo del desarrollo endógeno no coincide con la división tradicional entre derecha e izquierda. ¿Significa esto que las reformas para el desarrollo necesitan nuevas y más amplias uniones políticas? Este aspecto del problema merece más atención por parte de los investigadores.
- 5] En la búsqueda de las vías del desarrollo sostenible es importante descartar los modelos seudo-alternativos. En lo que se refiere a las propuestas del Banco Mundial, algunas de sus recetas institucio-

nales podrán ser utilizadas en la práctica, pero funcionarán sólo bajo la condición de que serán elementos del sistema que se construye por un Estado nacional convertido en verdadero amo de su propio destino como resultado de un nuevo proyecto político. Sin este ingrediente político de las reformas, la aplicación de las recomendaciones del Banco Mundial, en el mejor de los casos, no dará los resultados esperados, y en el peor de los casos, conducirá al reforzamiento del control sobre las políticas económicas del país por parte de las organizaciones económicas internacionales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acemolgu, D. 2003 "Raíz histórica: un enfoque histórico de la función de las instituciones en el desarrollo" en *Finanzas & Desarrollo*, junio.
- Banco Mundial 1997 *World Development Report 1997. The State in a changing world* (Washington DC: Banco Mundial).
- Banco Mundial 2002 *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2002. Instituciones para los mercados* (México DF: Mundi-Prensa).
- Chhibber, A. 1997 "El Estado en un mundo en transformación" en *Finanzas & Desarrollo*, septiembre.
- Colclough, Gh. y Manor, J. (eds.) 1994 *¿Estados o mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Drucker, Peter F. 2000 *La sociedad post capitalista: el Estado* (México DF: Norma).
- Edison, H. 2003 "¿Vínculos sólidos? ¿Cómo es la relación entre la calidad institucional y el desempeño económico?" en *Finanzas & Desarrollo*, junio.
- Eigen-Zucchi, C.; Eskeland, Gunnar y Shalizi, Zmarak 2003 "Necesidad de instituciones más allá del crecimiento" en *Finanzas & Desarrollo*, junio.
- Galbraith, J. K. 1984 *El nuevo Estado industrial* (Barcelona: Ariel).
- Kleiner, G.; Petrosyan, D. y Bechenov, A. 2004 "One More Time on the Role of the State and the State Sector in the Economy" en *Voprosy Ekonomiki* (Moscú) N° 4.
- Levy, Brian 1997 "¿Qué puede hacer el Estado para impulsar los mercados?" en *Finanzas & Desarrollo*, Vol. 34, N° 3.
- Martin, H. y Schuman, H. 1998 *La trampa de la globalización* (Madrid: Taurus).
- Pradhan, Sanjay 1997 "Aumentar la capacidad institucional del Estado" en *Finanzas & Desarrollo*, Vol. 34, N° 3.
- Reyes, G.; Soto, E.; Aboites, A. J. y Ortiz, C. E. 2003 *Estado versus mercado: ¿ruptura o nueva forma de regulación?* (México DF: UAM/ Miguel Ángel Porrúa).
- Rodrik, D. y Subramanian, A. 2003 "La primacía de las instituciones" en *Finanzas & Desarrollo*, junio.
- Sachs, J. 2003 "Las instituciones son importantes, pero no para todo" en *Finanzas & Desarrollo*, junio.
- Saxe-Fernandez, J. 2002 "El Banco Mundial y el FMI en México: el nuevo monroísmo" en Calva, José Luis (coord.) *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad* (México DF: UNAM/IIE/Casa Juan Pablos).
- Wolfensohn, J. D. 1999 *Propuesta de un marco integral de desarrollo* (Washington DC: Banco Mundial).

OCTAVIO RODRÍGUEZ\*

LA AGENDA DEL DESARROLLO  
[ELEMENTOS PARA SU DISCUSIÓN]

INTRODUCCIÓN

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

El término *globalización* concierne en parte a la diseminación a escala mundial de nuevos patrones de producción y de los modos de organizarla. Materialmente, la globalización consiste, pues, en una especialización creciente de la producción de bienes y servicios entre países y entre regiones o bloques –también entre empresas–, y en un incremento paralelo de los intercambios de mercancías. Desde el ángulo financiero, la globalización entraña el incremento de los flujos de capital de riesgo –ya se trate de la inversión extranjera directa en ac-

\* Profesor titular de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República Oriental del Uruguay.

tivos nuevos, ya de la adquisición de activos físicos preexistentes– y, asimismo, la vertiginosa expansión de las transacciones financieras en sentido estricto.

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

La globalización y la revolución tecnológica en curso se perciben como las dos caras de un proceso único, sin duda favorecido por las tecnologías de la información y su particular aptitud para difundirse. Sin embargo, ha de tenerse presente que dicho proceso no deriva sólo ni principalmente de tal aptitud, sino que depende –en forma crucial– del accionar concreto de ciertos actores económicos, tanto públicos como privados. En este sentido, cabe destacar el papel protagónico que juegan las empresas transnacionales. De ellas, y de los grandes conglomerados en que participan, provienen en buena medida los cambios en la estructura de la producción y del comercio que signan la globalización. Pero también debe considerarse la incidencia de los cambios en las pautas de regulación de las relaciones económicas internacionales, impulsadas por agentes públicos. En particular resulta clave la liberalización del comercio y de los movimientos financieros.

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

Existe otra forma de ver la globalización, a la que adhieren estas notas, que postula que ella no conduce a resultados necesariamente benéficos. En buena medida, tal perspectiva depende de consideraciones atinentes al modo en que el proceso articulado de globalización y de avance técnico se va esparciendo, desde las grandes economías industriales a las de menor desarrollo relativo. La argumentación parte de admitir la existencia de una “brecha tecnológica” entre ambos tipos de economía –entre centros y periferia– que tiende espontáneamente a reiterarse. En otros términos, se postula que el libre juego de las fuerzas del mercado trae consigo una diferenciación de los ritmos del progreso técnico entre los dos polos del sistema centro-periferia, desfavorable para la segunda.

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

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

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

Menos frecuente resulta el reconocimiento de las especificidades de las economías periféricas –también relacionadas con la disparidad de ritmos de progreso técnico–, donde subsisten grandes contingentes

de mano de obra subempleada, es decir, ocupada a muy bajos niveles de productividad. En dichas economías, los problemas de la ocupación presentan, pues, dos aspectos principales: el mantenimiento del pleno empleo en actividades de productividad normal y la absorción del subempleo en nuevas y similares condiciones de productividad.

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

Cualquier visión sobre el acontecer económico que exacerbe las virtudes del mercado tiene como contracara natural la recomendación de limitar al máximo la intervención del Estado en su funcionamiento. Intentaremos ir más lejos, al reconocer al Estado cierto papel clave en la corrección de aspectos incompletos y en la superación de alguna rigidez propia de las estructuras productivas y ocupacionales de la periferia.

## LA BRECHA TECNOLÓGICA

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

Esta afirmación se basa en que el progreso técnico resulta de un proceso interno de las empresas, el proceso de innovación. Es en innovaciones gestadas al interior de las empresas que el progreso técnico se hace efectivo, sea en nuevos bienes, sea en cambios en los modos de producirlos, sea en transformaciones organizacionales y/o de gestión.

1 En conjunto, los enfoques aludidos conforman una perspectiva del progreso técnico que se ha dado en llamar "neo-schumpeteriana" o "endogenista". Puede encontrarse una caracterización de dicha perspectiva en Nelson y Winter (1982) y en Aghion y Howitt (1992).

Los enfoques recientes entienden, además, que el progreso técnico se expresa en una sucesión de mutaciones menores, o innovaciones incrementales, y a veces en mutaciones de mayor significación, o innovaciones radicales<sup>2</sup>. Por otra parte, se reconoce que el surgimiento de una revolución tecnológica —o si se quiere, de un nuevo paradigma tecnológico— da lugar a una eclosión de innovaciones radicales, que se ponen de manifiesto en distintos sectores productivos relevantes.

El progreso técnico depende crucialmente de la acumulación de conocimientos que se van gestando o absorbiendo en las empresas sobre la base de reiterados esfuerzos de aprendizaje. Dicho de otro modo, los conocimientos y su acumulación constituyen la clave de la capacidad de innovar, pero tanto aquellos como esta dependen, a su vez, de esfuerzos de aprendizaje que se van realizando en el seno de las propias empresas.

Si bien se admite que el progreso técnico es endógeno a las empresas y que estas son su agente protagónico, se reconoce que también depende del entorno en que ellas se inscriben. Inicialmente cabe señalar que los procesos de innovación y aprendizaje también dependen de los nexos que se establecen entre distintas empresas, tanto a nivel productivo como en los ámbitos organizacionales y de gestión, incluyendo en estos ámbitos a las asociaciones que virtualmente conformen.

Como elemento clave del entorno se destaca la denominada "infraestructura tecnológica". En sentido estricto, se la define como el conjunto de entidades que realizan investigación y desarrollo y no se inscriben en las firmas propiamente dichas. En sentido lato, comprende también diversos institutos de investigación, públicos o privados, universitarios o independientes, cuyos quehaceres apunten a lograr avances en las ciencias básicas o aplicadas y, además, las propias experiencias y habilidades adquiridas por individuos y organizaciones. El énfasis en la importancia del entorno que forman los elementos reseñados implica un modo tal de ver el progreso técnico que su generación y adaptación se entienden como insertas en un *sistema nacional de innovación* (SNI), propio de cada economía, definible de la siguiente manera:

Conjunto de agentes, instituciones y normas de comportamiento de una sociedad que determinan el ritmo de importación, generación, adaptación y difusión de conocimientos tecnológicos en todos los sectores productores de bienes y servicios (CEPAL, 1996: 73)<sup>3</sup>.

2 Estas conllevan la introducción de productos y procesos verdaderamente nuevos. "Son sin duda, como lo subrayó Schumpeter, las innovaciones radicales la principal fuente del desarrollo dinámico y distinguen al capitalismo de los sistemas de producción anteriores" (Freeman, 1992: 80).

3 Obsérvese que el adjetivo *nacional* no impide reconocer la existencia de componentes regionales o locales que favorecen el aprendizaje y la capacidad de innovar, asociados a la



Las brevísimas consideraciones precedentes, relativas al progreso técnico, facilitan el abordaje del tema clave de la brecha tecnológica desde distintos ángulos. Un primer enfoque reconoce que las empresas ubicadas en la periferia poseen una magnitud que las hace menos aptas para asumir los costos y riesgos involucrados en la investigación y el desarrollo. Asimismo, muchas veces, ellas vienen produciendo en condiciones que las sitúan lejos de la frontera tecnológica (de las mejores prácticas).

El segundo ángulo es el de las relaciones entre empresas. Como se reiterará posteriormente, el progreso técnico se ve favorecido por las complementariedades existentes entre actividades productivas y entre las empresas que las llevan a cabo, a raíz de las economías externas tecnológicas que tales complementariedades suscitan. El nuevo paradigma, en la medida en que crea nuevos productos y nuevos procesos, genera o define nuevas complementariedades, que benefician particularmente a los grandes centros, pues es en ellos donde dicho paradigma emerge y se pone en marcha. Pero además, la difusión de las nuevas tecnologías a un espectro amplio de actividades se ve dificultada, en las economías periféricas, por el menor desarrollo de las complementariedades preexistentes en las mismas.

El tercer ángulo es el del SNI. Aquí las desventajas son directamente visibles, tanto en lo que se relaciona con la infraestructura tecnológica y la capacidad de formación de recursos humanos de alto nivel, como en las magnitudes absolutas y relativas de los gastos en ciencia y tecnología.

El conjunto de desventajas al que se acaba de aludir explica la brecha tecnológica entre centros y periferia. Admitirla como tendencia general no implica negar la existencia de "ventanas de oportunidad" relacionadas con el surgimiento de un nuevo paradigma, en ciertos ámbitos en donde la tecnología no está apropiada y el acceso a la misma es, en principio, más libre (Pérez, 1996). Tampoco supone ignorar que en América Latina se presentan condiciones para el logro de avances tecnológicos potencialmente significativos, relacionados con la adopción de tecnologías disponibles en actividades productivas preexistentes, con la presencia de capacidades industriales y tecnológicas adquiridas en etapas de crecimiento previo, con la calificación de mano de obra que se fue

---

generación de economías externas en redes de empresas (*clusters*), de las que participan agentes productivos y tecnológicos diversos, tanto privados como públicos. Las mismas (y/o su constitución) se configuran como virtualmente relevantes desde la perspectiva de las estrategias de desarrollo de las economías de tipo periférico, abordadas más adelante. Respecto de dichas redes, ver Humphrey (2001). Según Lundvall (1992), puede aceptarse, además, que en muchas circunstancias los procesos de innovación trascienden las fronteras nacionales. Sin embargo, estos fenómenos no invalidan la conceptualización del sistema innovativo a base de un entorno nacional.

logrando durante las mismas y con abundancia de recursos naturales, ahora potencialmente explotables mediante algunas tecnologías de vanguardia (CEPAL, 1996: 67). Se debe observar, sin embargo, que la realización de estas potencialidades depende en forma crucial de la puesta en marcha de conjuntos de políticas persistentes y adecuadas, en las que se tengan en cuenta los condicionamientos fuertemente negativos del actual proceso de globalización.

## LAS ASIMETRÍAS ESTRUCTURALES

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

Prebisch (1953) señala que el desarrollo ha de verse como "un proceso de intensos cambios estructurales [...] como una secuencia de fenómenos dinámicos [que constituyen] vivas manifestaciones de un complejo que crece y se diversifica incesantemente".

Pero, además, se pregunta cómo percibir estos fenómenos dinámicos y cambios estructurales en un sistema económico mundial compuesto por dos polos –el centro y la periferia– claramente diferenciados, en términos de complejidad productiva y niveles medios de ingreso. La respuesta es conocida: consiste en la admisión de que, aunque no sin cambios, el desarrollo espontáneo del sistema centro-periferia reproducirá las desigualdades antedichas. A continuación se retoman estas ideas básicas, procurando extenderlas al análisis de la "condición periférica" en las dos últimas décadas, período signado por la presencia de una revolución tecnológica y por un fuerte y concomitante proceso de globalización.

Varios son los caminos para abordar y actualizar la noción de desarrollo desigual debida a Prebisch. Pero el más conducente para captar "la esencia de la dinámica estructural [propia del mismo] se centra en dos conceptos fundamentales" (Ocampo, 2001a : 33). Por un lado, los de

innovación y aprendizaje; por otro, los de complementariedad y externalidades tecnológicas. A ellos se refieren los dos puntos que siguen.

#### INNOVACIÓN Y APRENDIZAJE

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

Importa considerar las razones por las cuales se produce ese comportamiento dispar de innovación, inversión y acumulación, aspectos clave del carácter desigual del desarrollo. Para esos fines, conviene comenzar presentando un breve referente, en el que se contrastan ciertas dinámicas estilizadas de crecimiento y progreso técnico. De acuerdo con desarrollos analíticos debidos a Solow, en ausencia de progreso técnico, tenderá a producirse una tasa de aumento del producto equivalente a la de crecimiento poblacional (y/o de la población activa), que implica, pues, la constancia del producto per cápita (y/o por persona ocupada)<sup>4</sup>. En contraste con este modelo básico, puede entenderse que en el marco de un paradigma maduro, pero aún nutrido por innovaciones incrementales, las tasas de inversión real y de acumulación en que esas innovaciones se vayan plasmando se reflejarán en cierto crecimiento del producto, que resultará, en mayor o menor medida, superior al correspondiente a dicho modelo. Distinto es el caso de la eclosión y desenvolvimiento de una revolución tecnológica o nuevo paradigma tecno-económico, en tanto genera una constelación de innovaciones que, al ampliarse y difundirse, inducen tasas de crecimiento significativamente mayores que las correspondientes a un paradigma maduro, y que por ende se distancian aún más de la tasa de crecimiento poblacional.

<sup>4</sup> Este autor muestra que el producto per cápita sólo puede crecer de forma sostenida a través del tiempo en función del progreso técnico, representado en el modelo original por una tasa exógena que permanece inexplicada. (Solow, 1956). Las teorías recientes del crecimiento analizan precisamente los factores que explican la intensidad del progreso técnico y sus diferencias entre países, que se perciben como fuentes de las asimetrías estructurales y de las divergencias del producto per cápita en la economía internacional. El artículo de Hounie et al. (1999) refiere un modelo "endogenista" de cuño neoclásico (Romer, 1990) y otros con perfiles "evolucionistas" (Verspagen, 1993; Dosi y Fabiani, 1994), y los compara con posiciones recientes de la CEPAL.

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

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

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

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

#### COMPLEMENTARIEDAD Y EXTERNALIDADES

En su definición habitual, la estructura productiva de una economía se considera compuesta por actividades, ramas, sectores y subsectores

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

El concepto de complementariedad no concierne propiamente a los nexos genéricos a los que se acaba de aludir. Dicho concepto se refiere a ciertas interacciones que se establecen entre actividades productivas inscriptas, ya sea en un mismo sector, ya sea en sectores diferentes, así como entre las empresas que las llevan a cabo. Pero se considera, asimismo, que esas interacciones poseen la aptitud relevante de suscitar economías externas tecnológicas. Los enfoques recientes sobre el progreso técnico han venido destacando la importancia de las complementariedades que se establecen entre actividades productivas y entre empresas para la gestación y continuidad del mismo.

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

Estas carencias en las complementariedades y articulaciones guardan una estrecha relación con las imperfecciones y vacíos de la institucionalidad en que se inscriben. Por un lado, son relativamente escasas las entidades no empresariales destinadas al desarrollo científico y tecnológico, en circunstancias en las que, además, el accionar de las mismas resulta incipiente. Por otro, son también incipientes e incompletos los conjuntos de normas y regulaciones capaces de facilitar o inducir conexiones entre dichas entidades y el ámbito empresarial, así como entre las propias empresas, de modo de enriquecer la cooperación para el desenvolvimiento tecnológico.

Existen fuertes indicios de que las empresas radicadas en la periferia participan escasamente de los acuerdos que atañen de forma más directa al desarrollo de las tecnologías de punta. Ello no impide que su participación sea frecuente en los diversos tipos de acuerdos entre empresas y grupos que se vienen produciendo, sea para la realización

de ciertas fases de los procesos productivos en distintos países, sea para contar con respaldos económicos y tecnológicos que aseguren la continuidad de su presencia en mercados relevantes. Sin embargo, el papel de estas presencias empresariales, cuando se las verifica en economías periféricas, parece configurarse como supeditado, en particular en lo que concierne a los esfuerzos de innovación.

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

## EL ESCOLLO EXTERNO

Como se señaló con palabras de Prebisch, el desarrollo ha de concebirse como “una secuencia de fenómenos dinámicos”. Las consideraciones precedentes procuran mostrar que existe hoy una dinámica relacionada con la emergencia de un nuevo paradigma tecno-económico, que asume la configuración de una frontera tecnológica que se expande. Se indicó, asimismo, que las nuevas técnicas que dicho paradigma va generando suscitan cambios en sectores del paradigma anterior, en el sentido de que con ellas se crean nuevas oportunidades de innovación, y a la vez se renuevan diversas oportunidades de crecimiento económico.

En condiciones de apertura externa y en ausencia de políticas tecnológico-productivas<sup>5</sup>, la dificultad de acercarse a esta segunda frontera, y la cuasi-imposibilidad de lograrlo respecto a la primera, constituyen otra forma de designar a la denominada “brecha tecnológica”. Los fenómenos dinámicos relacionados con la misma pueden abordarse a nivel global o macroeconómico, como hiciéramos anteriormente. Vimos entonces que ese abordaje permite percibir una tendencia general del surgimiento de desigualdades en materia de innovación, acumulación y crecimiento, tendencia que parece confirmarse

<sup>5</sup> Conviene reiterar que más adelante se retoma este doble supuesto y se vuelve sobre dichas políticas, así como sobre su papel clave en la viabilización del desarrollo de las economías periféricas.

en la evolución a largo plazo del sistema centro-periferia, inclusive en períodos recientes.

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

Sin embargo, el carácter claramente sectorial de tales asimetrías no impide, sino que supone, reconocer que ellas operan inscriptas en ciertos patrones de división internacional del trabajo, o con más propiedad, en ciertas pautas de inserción internacional de la periferia.

#### LAS RELACIONES COMERCIALES

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

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

De la dificultad para acceder a niveles adecuados de competitividad deriva la siguiente conclusión, válida para la periferia considerada en abstracto o para un amplio conjunto de economías que la conforman: se configurará en ella una tendencia reiterada al desequilibrio del balance comercial. En efecto, por un lado, a raíz de las deficiencias de su competitividad, no le resultará factible expandir con fuerza las exportaciones.

Por otro lado, debido a esas mismas deficiencias, los requerimientos de distintos tipos de bienes que no logra producir internamente suscitarán acumulaciones aluviales de demandas de importaciones.

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

#### LAS ASIMETRÍAS FINANCIERAS

Más allá de la restricción estructural y de largo plazo impuesta a través de la tendencia antedicha, se entiende que las economías periféricas pasan por períodos de bonanza en los que esa tendencia se atenúa y el crecimiento se intensifica —a raíz, por ejemplo, del dinamismo de las economías centrales y/o de la mejora de los términos del intercambio<sup>6</sup>— y por otros períodos de signo contrario, en los que la emergencia del desequilibrio comercial pasa a operar como traba al crecimiento periférico.

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

En este sentido, cabe señalar que la revolución tecnológica en curso trae consigo ciertos cambios de gran significado en las relaciones financieras, al tiempo que se constituye como factor de impulsión de los mismos. Un aspecto clave de esos cambios consiste en el ingente crecimiento del número y valor de los activos en que dichas relaciones se plasman, y de la creciente desproporción que van adquiriendo respecto del conjunto de los activos reales.

<sup>6</sup> El tema de los términos del intercambio no será tratado en estas notas. Al respecto, ver Rodríguez (1981: Cap. 4).

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

Apreciando en conjunto las tres primeras asimetrías, se percibe que los mercados financieros de los países en desarrollo son sensiblemente más incompletos que los mercados internacionales, de tal modo que, en dichos países, una parte de la intermediación financiera ha de llevarse a cabo, necesariamente, en estos mercados. Este carácter incompleto, en alianza con el hecho de que las monedas internacionales son las de los centros, guarda relación con el carácter procíclico de los flujos de capital en los países en desarrollo.

Estas tendencias se vinculan, asimismo, con el carácter residual de los flujos concernientes a los países antedichos. Distinto es el caso de los centros, en los que los flujos de capital presentan un comportamiento anticíclico: su disponibilidad y utilización se acrecientan cuando la bonanza los requiere, y se ajustan cuando la coyuntura cambia de signo.

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

## LOS PROBLEMAS OCUPACIONALES

Las siguientes consideraciones se refieren a los problemas ocupacionales propios de la periferia, problemas cuya característica o especificidad

más relevante consiste en la presencia de importantes volúmenes de subempleo y en la persistencia de los mismos a lo largo del tiempo.

El concepto de subempleo se apoya en el de heterogeneidad estructural. Esta puede definirse atendiendo a la estructura productiva, o bien a la estructura de la ocupación. Desde el primer ángulo, una estructura productiva se dice heterogénea cuando coexisten en ella actividades, ramas o sectores donde la productividad del trabajo es elevada o "normal", con otras en las cuales esa productividad resulta muy reducida. A ese tipo de estructura productiva corresponde cierta estructura ocupacional. Una es espejo de la otra. En una economía periférica existe mano de obra ocupada en condiciones de productividad alta o "normal"<sup>7</sup>, que constituye el empleo. Pero se verifica también la presencia de mano de obra ocupada a niveles de productividad muy bajos, que conforma el subempleo.

En general se reconoce que la revolución tecnológica en curso viene generando problemas en el ámbito ocupacional, a raíz del carácter ahorrador de mano de obra de las técnicas en que ella se plasma, o si se quiere, a raíz de la acentuación de dicho carácter respecto a técnicas preexistentes<sup>8</sup>. Asimismo, se admite que esos problemas resultan especialmente agudos en las economías periféricas, y en particular en las de América Latina. Tal diferencia se asocia con frecuencia al hecho de que, en varias de ellas, se impulsó una apertura externa considerable, comprometiendo o jaqueando la supervivencia de actividades preexistentes, cuyos niveles de productividad y competitividad resultaban comparativamente reducidos. Pero más que a hechos eventuales del tipo indicado, importa señalar que las condiciones desfavorables que prevalecen en la periferia tienden espontáneamente a reiterarse. En parte, esto se asocia a la relativa lentitud del crecimiento de la misma (que mencionáramos más arriba) que deriva de la brecha tecnológica, con obvias consecuencias limitantes sobre la expansión del empleo. Pero esas consecuencias negativas también se hacen presentes aun en casos en que se retoman y/o mantienen ritmos de aumento del producto relativamente altos. La razón radica en que esos aumentos se basan en la introducción de nuevas técnicas (incluida la de nuevos procedimientos organizacio-

7 El término *normal* refiere a la productividad que se alcanza utilizando las tecnologías disponibles (las mejores prácticas). De modo algo menos preciso, se alude a una productividad alta o elevada para indicar que su nivel se distancia considerablemente de los que prevalecen en el subempleo. Más adelante se altera esta diferenciación estrictamente dicotómica entre empleo y subempleo, reconociéndose la existencia de distintas "capas técnicas", a las que corresponden niveles de productividad intermedios.

8 En la bibliografía relativa al impacto de las nuevas tecnologías en los grandes centros industriales se indica que las mismas resultan, en general, ahorradoras de mano de obra, pero que este efecto es particularmente intenso en lo que atañe a la fuerza de trabajo de baja calificación (Katz y Murphy, 1992).

nales) en actividades, ramas o sectores inscriptos principalmente en el marco del paradigma anterior, cuyas técnicas redefinen, reduciéndolos, los requerimientos de mano de obra.

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

Respecto del subempleo, conviene comenzar mencionando algunos de sus aspectos fundamentales. El primero concierne a otra característica propia de la heterogeneidad estructural. En cualquier economía, aun en las más desarrolladas, existe cierto grado de heterogeneidad. Lo que caracteriza a la periferia es el elevado porcentaje del subempleo en la ocupación, tanto en el total de la economía como en algunos de los sectores o ramas que la componen.

El segundo aspecto atañe al volumen absoluto y relativo del subempleo en un período base arbitrario, *grosso modo* identificable como aquel en el cual, en determinadas economías periféricas, el proceso de industrialización tiene inicio o adquiere intensidad. En documentos de la CEPAL y del propio Prebisch predominan puntos de vista según los cuales el subempleo y su pertinencia dependen de la llamada “insuficiencia dinámica”, definida como un crecimiento relativamente lento, que a su vez responde a patrones de progreso técnico reiteradamente inductores de mermas en la demanda de fuerza de trabajo por unidad de producto y/o de capital. Sin duda, estos elementos no carecen de influencia en los problemas ocupacionales propios de la periferia. Sin embargo, el elemento verdaderamente esencial de dichos problemas consiste en el grado de heterogeneidad –en la dimensión relativa del subempleo– correspondiente al período base del proceso económico que se haya de considerar. El tercer aspecto a tener en cuenta se relaciona con la persistencia del subempleo, que no excluye cambios relevantes en su composición. Al contrario, la experiencia latinoamericana de posguerra revela que, en términos relativos, el subempleo se hace crecientemente urbano y decrecientemente rural.

En suma, las consideraciones anteriores insinúan que el subempleo no depende sólo ni principalmente de tendencias de mediano o corto plazo, como las que se asocian, por ejemplo, a sucesivas variaciones del nivel de actividad. Tanto el subempleo global como los cambios en su composición han de verse como fenómenos de larga duración, cuyo análisis requiere considerarlos durante períodos muy prolongados.

## ESTRATEGIAS DE DESARROLLO: FUNDAMENTOS ECONÓMICOS

A continuación abordaremos, en primer lugar, el tema de las estrategias de desarrollo desde una perspectiva general: la de las condiciones de viabilidad y eficiencia que pueden legítimamente asociarse a la superación de las asimetrías básicas que acompañan el crecimiento espontáneo de la periferia, y que se ponen de manifiesto en el escollo externo y en la reiterada presencia del subempleo. Más adelante se considerarán diversos aspectos de las políticas de largo plazo, concebidas de modo de cumplir con las condiciones antedichas. Luego se hará referencia a la cooperación internacional, y por último se aludirá brevemente a las políticas de corto plazo, o mejor, a los patrones de conducción macroeconómica compatibles con la implementación de estrategias y políticas de largo plazo.

### LAS CONDICIONES DE VIABILIDAD Y EFICIENCIA

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

Como se verá posteriormente, la orientación deliberada del comercio exterior a la que se acaba de aludir no excluye, sino que supone, su liberalización gradual, requerida para mantener a las economías periféricas bajo el acicate de la competencia y para impulsar, por esa vía, la incorporación de progreso técnico. Pero si bien se mira, la orientación del comercio constituye condición de viabilidad del desarrollo, en tanto su objetivo es, justamente, impedir el bloqueo del mismo, evitando la emergencia del escollo externo. Además, tal orientación se configura como condición de eficiencia, pues supone que la puesta al día en nuevas técnicas se realiza paulatinamente, partiendo de aquellas en las que resulta más fácil alcanzar los niveles de productividad de los grandes centros, para luego abordar otras de complejidad creciente, a fin de ir minimizando las diferencias de productividad de las actividades emprendidas.

La restricción externa en el ámbito del comercio suscita condicionamientos en el ámbito de las relaciones financieras, tema al que también se volverá más adelante. El financiamiento del desarrollo periférico no puede basarse discrecional o ilimitadamente en la inversión extranjera directa y en el endeudamiento externo. Por ende, su-

pone recurrir a niveles significativos de ahorro interno, condición de viabilidad del crecimiento que también depende, en última instancia, de la brecha tecnológica.

El reconocimiento y el breve análisis del subempleo efectuados previamente permiten sostener que de este depende, en última instancia, la tendencia a la concentración del ingreso y las ingentes dimensiones de la pobreza rural y urbana, fenómenos que a su vez expresan la exclusión social propia de la periferia. También se indicó anteriormente que la presencia del escollo externo descarta –obliga a descartar– la posibilidad de alcanzar una tasa de crecimiento alta y sostenida para la periferia en su conjunto, con el sector exportador operando como sector de punta o de arrastre de esa expansión económica. Antes bien, para mantenerse elevada, la tasa media de crecimiento deberá tener un componente importante de aumento de la producción para el mercado interno. Pero ese aumento implica que el mercado interno se expanda compatiblemente, de modo de poder realizar en él esa parte de la producción que se le destina, y en la que se va verificando un crecimiento rápido<sup>9</sup>.

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

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

Desde una perspectiva estática, ello es directamente visible. De suyo, la reabsorción implica utilizar mejor la mano de obra disponible, y acceder con mayor amplitud al conjunto de tecnologías que también se encuentran disponibles. Sin embargo, importa enfocar este tema desde una perspectiva dinámica. En verdad, la reabsorción del subempleo tiene como contracara la realización, a lo largo del tiempo, de excedentes

económicos que, a su vez, se configuran como una base relevante para dinamizar el ahorro interno y la acumulación de capital. Los excedentes generados coadyuvan a la viabilidad del desarrollo desde el ángulo de las limitaciones al financiamiento externo y de las restricciones de balance de pagos impuestas, en última instancia, por la brecha tecnológica.

#### LAS POLÍTICAS DE LARGO PLAZO

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

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

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

Entre las políticas institucionales, merecen destacarse aquellas que atañen al SNI, en tanto es básicamente de su desenvolvimiento que dependen las políticas tecnológicas de carácter general. Tratándose de economías de tipo periférico, para impulsar ese desenvolvimiento será menester considerar ciertos requisitos relacionados con sus propias especificidades. Por una parte, habrá de tenerse en cuenta la necesidad del desarrollo tecnológico de los “núcleos dinámicos” basados en actividades preexistentes, así como del que concierne a la virtual emergencia de otros nuevos.

El conjunto interconectado de políticas tecnológicas, productivas e institucionales constituye la base esencial de lo que se ha dado en llamar una “estrategia mixta” de desarrollo, a raíz de que contempla la sustitución de importaciones y la expansión simultánea de las exportaciones. Una y otra han de diagramarse de modo de obviar el surgimiento de desequilibrios comerciales, o de adecuar sus dimensiones según la disponibilidad, también diagramada, de financiamiento externo de

<sup>9</sup> Admitir que las condiciones de viabilidad y eficiencia del desarrollo de la periferia requieren de una ingente expansión del mercado interno no implica suponer una merma continua de su/s coeficiente/s de apertura externa (de exportaciones sobre producto y/o de exportaciones más importaciones sobre producto). En una “estrategia mixta” que, como se verá más adelante, contempla incentivos a las exportaciones y a la sustitución de importaciones, dicho/s coeficiente/s podrá/n aumentar o disminuir respecto al resto del mundo, según los casos y períodos, comportamiento al que no es ajena la cooperación financiera de largo plazo que se logre obtener.

largo plazo. El fomento a las exportaciones y a la producción sustitutiva debe entenderse como temporal, hasta tanto las políticas que lo sostienen generen los efectos esperados sobre la competitividad, sea en los mercados internacionales, sea en mercados internos crecientemente abiertos. Asimismo, cabe enfatizar que, como es ampliamente reconocido, las políticas industriales han de jugar un papel clave en dichas estrategias.

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

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

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

Un desarrollo periférico viable y eficiente no depende sólo de ampliar el empleo y reabsorber el subempleo; se requiere un patrón de transformación productiva que, superando la restricción externa, induzca el aumento de la ocupación y la productividad en sucesivas "capas técnicas", de modo de incrementar en ellas los niveles de excedente y de ahorro interno, y de mantener así ritmos elevados de acumulación y crecimiento.

El excedente fue definido como la diferencia entre producto y salarios. Teniendo en cuenta esta definición, cabe asimismo esclarecer que las condiciones de viabilidad y eficiencia antes esbozadas no se destinan a caracterizar una estrategia de desarrollo única, sino la de un conjunto de alternativas correspondientes a diversos patrones de distribución funcional del ingreso, que a su vez se relacionan con la evolución de los niveles salariales y/o de los porcentajes de la masa de salarios sobre el producto global. A cada una de estas alternativas corresponderán, pues, políticas y patrones distributivos asentados en un elemento clave de la economía real, a saber, los aumentos de los niveles de productividad que se vayan alcanzando en la misma.

#### LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Las dificultades implicadas en las estrategias del tipo de las que se han venido considerando, que son requisitos de actitudes realistas para la superación del subdesarrollo, hacen aconsejable la búsqueda de un reconocimiento internacional respecto de la necesidad de adoptarlas<sup>10</sup>.

En primer término, ese reconocimiento debiera incluir la admisión de un "trato especial y diferenciado" que facilite la transformación estructural y el dinamismo de las economías periféricas. Un aspecto clave de este trato atañe a la transferencia de tecnología, tema que pasa por el fomento de la misma a través de esquemas de protección de la propiedad intelectual diferentes a los que se han venido conformando, que contemplen la posibilidad de impulsarla. En dirección similar operaría la virtual recomposición de las regulaciones de la inversión extranjera directa, de modo que la misma contemple esfuerzos sistemáticos en pro del aprendizaje y la innovación en empresas que le estén relacionadas, o incluso que se sitúen en su entorno geográfico. El trato especial y diferenciado involucra también la aceptación del fomento temporal del esfuerzo exportador y de la sustitución de importaciones, así como la apertura de los mercados de los países centrales a las exportaciones de la periferia.

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

<sup>10</sup> Este reconocimiento impone ampliar y redefinir los contenidos de los temas que vienen siendo objeto de la negociación internacional. Una consideración amplia de los mismos se encuentra en Ocampo (2001b: 9-11).



tros, o las que atañen al aumento de las restricciones en otros rubros relevantes, como las que recientemente afectaron al del acero.

Cabe detenerse brevemente en este tema del comercio, comenzando por observar que el coeficiente de apertura de muchas economías de América Latina es relativamente bajo en la comparación internacional<sup>11</sup>. Ello se configura como un fuerte indicio de que las posibilidades de expansión del comercio que brindan las nuevas técnicas, y que favorecen la incorporación de muchas de ellas, no están siendo aprovechadas cabalmente.

El virtual aumento de dicho coeficiente no puede provenir de la simple liberalización del comercio. Se requiere ampliar las oportunidades de exportación (y por lo tanto de importación) de América Latina, a través de políticas que aumenten de forma sostenida sus niveles de competitividad, en particular en bienes cuya demanda externa promete especial dinamismo; y ello en un contexto que combine políticas adoptadas por los centros que favorezcan la absorción de exportaciones de la periferia. Vale la pena consignar, asimismo, el siguiente aspecto de la restricción externa impuesta a la periferia por la brecha tecnológica: los aumentos de sus exportaciones tienden a inducir un aumento concomitante de sus importaciones, favoreciendo la dinámica externa y el propio crecimiento de las economías centrales. Existen espacios de suma positiva en el comercio internacional entre centros y periferia, pero dado el trasfondo estructural que impregna sus relaciones, esos espacios no se abren por la vía de los automatismos del libre comercio. Deben ser construidos a través de políticas deliberadas, a las cuales ha de recurrirse en ambos polos del sistema<sup>12</sup>.

Conviene considerar, asimismo, el rol de las empresas transnacionales en la periferia, y en particular en las economías latinoamericanas. Su papel como difusoras de tecnología y como vehículo de inserción dinámica en los mercados de exportación depende críticamente del entorno creado por las políticas públicas y del poder relativo de negociación de dichas empresas y los gobiernos nacionales. En años recientes, los países centrales han buscado definir una nueva institucionalidad que consagre grados de libertad más amplios para las mismas. Esto contradice la necesidad de políticas específicas destinadas a superar las

11 En 1990, la relación comercio/PBI era de sólo un 8% en Brasil y del 11% en Argentina, en contraste con el 40% que alcanzaba en Corea (Banco Mundial, 1999).

12 La idea subyacente se asemeja a lo que Prebisch concibió como "industrialización mancomunada": una apertura de los centros a las exportaciones de manufacturas de la periferia permitiría a esta última ampliar sus importaciones industriales desde los primeros. Se iría suscitando así una nueva división internacional del trabajo en el ámbito de la industria, con efectos benéficos para los ritmos de crecimiento de las exportaciones y del producto de ambos polos. En los días que corren, puede esperarse un efecto semejante de las políticas que favorezcan la absorción de tecnología y el dinamismo exportador de la periferia.

asimetrías internacionales, a inducir un comportamiento exportador más agresivo o a promover la difusión de tecnología y/o a internalizar ciertas actividades tecnológicamente avanzadas. Más aún, en la medida en que un accionar sin restricciones de estas empresas favorece la formación de estructuras de *governance* altamente jerarquizadas, capaces de inhibir la construcción de núcleos dinámicos endógenos, se deriva que la preocupación por ampliar el espacio de las políticas de desarrollo debería extenderse también a las políticas relativas a la inversión extranjera directa (Mytelka, 2000), tratándolas con especial cuidado.

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

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

Gran relevancia podrían adquirir también, particularmente en América Latina, los procesos de integración regional y subregional. La razón radica en que la ampliación de los mercados que ellos suscitan, y la mayor división del trabajo que permiten, abren posibilidades de implementar políticas tecnológicas y productivas concertadas, en beneficio de la generación de complementariedades y externalidades tecnológicas inalcanzables separadamente en cada uno de esos mercados. Sin embargo, este es otro ámbito en el que los virtuales resultados benéficos pueden verse fuertemente limitados por la presencia de la inversión extranjera directa y por las formas concesivas de su regulación. En efecto, el auge de dicha inversión en países del MERCOSUR durante los años noventa parece haber producido una intensificación del escollo externo, dada su baja contribución a las exportaciones y los altos coeficientes de importación que ha suscitado (Bittencourt, 2001).

#### LAS POLÍTICAS DE CORTO PLAZO

En períodos recientes, signados por la implantación del nuevo paradigma tecno-económico y por los cambios en las relaciones financieras

que la acompañan, estas últimas no se han acercado a los patrones de financiamiento internacional a largo plazo que coadyuvarían a la buena marcha del desarrollo periférico.

Asimismo, se señaló con anterioridad que las economías en desarrollo enfrentan dificultades para inducir comportamientos más favorables de dichos flujos a través de sus políticas macroeconómicas. Pero además, en los hechos, esas políticas han estado centradas en objetivos limitados: el mantenimiento de déficits fiscales bajos y de la estabilidad de precios. Se ha carecido, pues, de una política fiscal orientada por horizontes de mediano y largo plazo, y por ende, compatible con los objetivos del desarrollo.

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

Es de reconocer que la estabilidad macroeconómica, entendida en un sentido amplio como el que se acaba de delinear, constituye un objetivo complejo, difícil de definir de modo preciso, “ya que no existe una relación simple entre sus distintos componentes” (Ocampo, 2001a: 32). Sin embargo, puede admitirse que la consecución de ese objetivo requiere:

Combinar en forma pragmática tres conjuntos de políticas. El primero de ellos está integrado por políticas macroeconómicas –fiscales, monetarias y cambiarias– consistentes y flexibles, destinadas tanto a evitar que los agentes públicos o privados acumulen deudas cuantiosas o que se produzcan desequilibrios en los precios macroeconómicos más relevantes (el tipo de cambio y las tasas de interés) y en el precio de los activos fijos y bursátiles durante los períodos de bonanza, como a facilitar la reactivación durante las crisis. El segundo es un riguroso sistema de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros, con una clara orientación anticíclica, que establezca normas más estrictas en los períodos de euforia financiera para contrarrestar los riesgos cada vez mayores en que incurren los intermediarios durante estos períodos. El tercer elemento es una “política de pasivos” destinada a asegurar que se mantenga un perfil adecuado de vencimientos de las deudas interna y externa de los sectores público y privado (Ocampo, 2001a: 32).

La conducción apropiada de las políticas antedichas, y los buenos resultados de las mismas, dependen crucialmente de la ruptura de las asimetrías que prevalecen en el sistema financiero internacional al que antes se hizo referencia.

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

a largo plazo del desarrollo. Se agregan ahora argumentos según los cuales también se requiere respaldo para las políticas económicas anticíclicas, y muy en particular, respaldo que provenga de una institucionalidad internacional apropiada.

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

## LA CUESTIÓN DEL ESTADO

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

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

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

Por su propia índole, el enfoque estructuralista supone que el mercado carece de aptitud para realizar por sí solo ese conjunto de transformaciones. Al respecto, se ha afirmado que la teoría de la “CEPAL [que lo representa] puede ser interpretada como un intento temprano de adaptar la economía ortodoxa a condiciones de falla sistémica de mercado” (Fitzgerald, 1998: 60). Aquí se aduce que las postulaciones del estructuralismo latinoamericano son de otra naturaleza: no se refieren a tales imperfecciones, sino a la consecución de ciertas transformaciones estructurales que el mercado –aun cuando sus imperfecciones se corrijan– es incapaz de lograr.

El enfoque mencionado resulta, así, “no reduccionista” (Vercelli, 1994), en el sentido de que no limita los tipos, funciones y comportamientos de los agentes considerados a aquellos que ejercen una supuesta racionalidad económica, en esencia relacionada con las orientacio-

nes que brindan los mercados. Y en conexión con ello, en tanto implica reconocer que el análisis de los fenómenos económicos, aun cuando comience abstrayéndolos, a la larga ha de insertarse en un marco más amplio de fenómenos sociales y políticos.

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

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

De la mano del proceso de globalización se ha venido produciendo una presencia renovada e intensificada de capitales e intereses foráneos al interior de los países de la región; y esto en el sentido de que la misma se verifica en más ramas y sectores, y en particular en los financieros, con niveles de concentración también mucho mayores. Dada su índole y magnitud, dicha presencia resulta acompañada por un reencuadramiento de las relaciones sociopolíticas, que abarca no sólo a las que se constituyen entre clases y grupos internos, sino también a las relaciones de estos con grupos e intereses foráneos. Cambian, por ejemplo, el peso relativo y los patrones de conexión entre intereses productivos y/o financieros atados a los grandes capitales transnacionalizados, y aquellos cuyas raíces siguen siendo esencialmente territoriales. Asimismo, los nuevos patrones tecnológicos, pero también la fuerza negociadora que adquieren los capitales altamente concentrados—incluso en el ámbito de sus nexos con agentes públicos debilitados—inciden en las relaciones capital-trabajo, mermando la capacidad de presión del poder sindical y la eficacia alcanzada en su ejercicio<sup>13</sup>.

Puesto en otros términos, al alterarse cierta relación estructural externa básica se trastocan los fundamentos de la hegemonía política preexistente. Pero esa alteración revulsiva de las bases del poder polí-

tico resulta indisoluble de las relaciones geopolíticas en las que este se inscribe. Los grandes centros de poder suelen presentar sus propias posiciones como fundamento racional de la geopolítica. Con base en dichas posiciones, se impulsan cambios en las regulaciones de la economía mundial, implementados con la mediación y el apoyo de los organismos internacionales de mayor relevancia.

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

Dichos países se ven, pues, subsumidos en pautas atenuadas y flexibles de control de la inversión extranjera directa y de los movimientos del capital financiero. La consecuente acentuación de su vulnerabilidad externa trae consigo una reducción de los márgenes de maniobra de los estados, que resultan en especial restringidos en distintos ámbitos de las políticas macroeconómicas de corto plazo<sup>14</sup>.

En síntesis, de consuno con el reciente proceso de globalización, se modifican significativamente las relaciones sociopolíticas, oscureciendo y haciendo más complejos los caminos apropiados para su transformación ulterior. Mirados desde la perspectiva de los países periféricos, los cambios concomitantes en las relaciones geopolíticas parecen resultarles desfavorables, en una nueva correlación de fuerzas que conlleva el aumento de las dificultades para concertar una estrategia propia de negociación internacional. Estas dos mutaciones se asocian a una tercera: en contraste con la reconocida necesidad de un intervencionismo decidido, el papel del Estado viene reformulándose a base de posturas que, en mayor o menor medida, se aproximan a las minimalistas, de las que se derivan efectos desfavorables para la conducción económica y el desarrollo, así como para la mejora de las condiciones de fuerte inequidad social<sup>15</sup>.

El precedente es un párrafo de negativas. Como contracara de ellas, cabe esbozar ciertas consideraciones sobre los caminos por transitar, marcados ciertamente por graves obstáculos. En los días que corren, la reformulación de las estrategias de desarrollo ha de comenzar

14 Ffrench-Davis (1999) hace una revisión de esas políticas en la experiencia latinoamericana reciente.

15 Entre los enfoques que redefinen el rol del Estado en aras de impulsar estrategias de desarrollo con “orientación de mercado” cabe mencionar el del *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación* (Banco Mundial, 1997). Por su parte, Evans (1996) presenta una revisión de los enfoques recientes sobre el papel del Estado en el desarrollo.

13 Sorprende la simultaneidad con que se procura impulsar la flexibilización de los mercados de trabajo en distintos países de la región latinoamericana. Más allá de las variantes en las propuestas, parece claro que —en los hechos y en mayor o menor grado— ellas se asocian al debilitamiento del poder sindical. Con matices propios, diversos aspectos de las propuestas flexibilizadoras son tratados en el *Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada* (Banco Mundial: 1995).

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

## BIBLIOGRAFÍA

- Aghion, P. y Howitt, P. 1992 "A model of growth through creative destruction" en *Econometrica*, Vol. 2, N° 60.
- Banco Mundial 1995 *Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada* (Washington DC: Banco Mundial).
- Banco Mundial 1997 *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación* (Washington DC: Banco Mundial).
- Banco Mundial 1999 *World Development Statistics Databank* (Washington DC: Banco Mundial).
- Bittencourt, G. 2001 "Inversión extranjera y restricción externa al desarrollo en el MERCOSUR", Jornada Nacional sobre Desarrollo, Río de Janeiro, 30 de agosto.
- CEPAL 1996 *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía* (Santiago de Chile: CEPAL) LC/G 1898.
- Dosi, G. y Fabiani, S. 1994 "Convergence and divergence in the long term growth of open economies" en Silverberg, G. y Soete, L. (eds.) *The economics of growth and technical change: technologies, nations, agents* (Londres: Edward Elgar).
- Evans, P. 1996 "El Estado como problema y como solución" en *Desarrollo económico*, N° 140.
- Faria, V. et al. 2000 "Preparando o Brasil para o século XXI", Presidencia de la República, Brasilia.
- Ffrench-Davis, R. 1999 *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina* (Santiago de Chile: Mc Graw Hill/ Interamericana).
- Fitzgerald, V. 1998 "La CEPAL y la teoría de la industrialización" en *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, LC/G. 2037-P.
- Freeman, Ch. 1992 *The economics of hope: essays on technical change, economic growth and the environment* (Londres: Pinter Publishers).
- Hounie, A. et al. 1999 "La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento" en *Revista de la CEPAL*, N° 68, agosto.
- Humphrey, J. 2001 "Opportunities for SMEs in developing countries to upgrade in the global economy", Institute of Development Studies, Sussex, SEED Working Paper.
- Katz, L. y Murphy, K. 1992 "Changes in the structure of wages 1963-87: supply and demand factors" en *Quarterly Journal of Economics*, N° 107.
- Lundvall, B. 1992 *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning* (Londres: Pinter Publishers).
- Mytelka, L. 2000 "Local systems of innovation in a globalized world economy" en *Industry and Innovation*, Vol. 7, N° 1.
- Nelson, R. R. y Winter, S. 1982 *An evolutionary theory of economic change* (Cambridge: The Belknap Press-Harvard University Press).
- Ocampo, J. A. 2001a "Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI" en *Revista de la CEPAL*, N° 75.
- Ocampo, J. A. 2001b "Retomar la agenda del desarrollo" en *Revista de la CEPAL*, N° 74.
- Pérez, C. 1996 "Las nuevas tecnologías. Una visión de conjunto" en Ominami, C. (ed.) *La tercera revolución industrial: impactos internacionales del actual viraje tecnológico* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).
- Prebisch, R. 1953 "Exposición en el V período de sesiones de la CEPAL" en *El Trimestre Económico*, Vol. 20, N° 2.
- Prebisch, R. 1981 *Capitalismo periférico. Crisis y transformación* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Rodríguez, O. 1981 *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL* (México DF: Siglo XXI).
- Romer, P. 1990 "Endogenous technical change" en *Journal of Political Economy* (Illinois: The University of Chicago Press).
- Solow, R. 1956 "A contribution to the theory of economic growth" en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, N° 1.
- Vercelli, A. 1994 "Por uma macroeconomia nao reducionista: uma perspectiva de longo prazo" en *Revista Economia e Sociedade* (Campinas: Instituto de Economia-UNICAMP) N° 3.
- Verspagen, B. 1993 *Uneven growth between interdependent economies. An evolutionary view on technology gaps, trade and growth* (Aldershot: Avebury).

ARTURO GUILLÉN R.\*

## LA TEORÍA LATINOAMERICANA DEL DESARROLLO

### REFLEXIONES PARA UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA FRENTE AL NEOLIBERALISMO\*\*

#### INTRODUCCIÓN

Más de veinte años han pasado desde que América Latina experimentara la crisis de la deuda externa y comenzara a transitar hacia el modelo neoliberal y a trazar su derrotero bajo los parámetros establecidos por el Consenso de Washington.

Es cierto que en los casos de Chile y Argentina el inicio del neoliberalismo está asociado a las dictaduras de Pinochet y de las juntas militares argentinas en la década del setenta. Sin embargo, es un hecho que la crisis de la deuda externa de 1982 marca para nuestros países el fin del modelo de sustitución de importaciones (MSI) y el tránsito hacia un nuevo modelo neoliberal (MN) de economía abierta liderado por las exportaciones. En los ochenta se puede ubicar el comienzo de la globalización neoliberal con el ascenso de los gobiernos conservadores de Ronald Reagan y Margaret Thatcher en Estados Unidos y Gran Bretaña, respectivamente.

\* Profesor-investigador titular del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Iztapalapa. Jefe del Área de Economía Política. Coordinador de la Red Eurolatinoamericana de Estudios para el Desarrollo Celso Furtado.

\*\* El autor agradece el valioso apoyo brindado por Maritza Granados y Araceli Martínez, ayudantes de investigación del Área de Economía Política de la UAM-Iztapalapa.

En la década del ochenta, el discurso neoliberal generaba consensos. No sólo el capital financiero –así como los grandes grupos privados y los gobiernos de América Latina (Salinas de Gortari en México, Menem en Argentina, Collor de Mello en Brasil) impulsaron decididamente el Consenso de Washington– sino también amplios sectores empresariales y populares se plegaron ideológicamente al modelo, hastiados por más de una década de crisis y inflaciones crónicas y en ascenso.

El MN implicó un giro de 180 grados en el régimen de acumulación y en la política económica. La crisis que aquejaba a América Latina desde los años setenta fue atribuida por los neoliberales a la aplicación de políticas populistas por parte de regímenes erróneos. Todo lo realizado en las décadas anteriores fue considerado erróneo. Había que proceder al borrón y cuenta nueva. Se postulaba que bastaba con abrir cauces en el mercado, mediante la liberalización y desregulación de la economía, para que los desequilibrios se corrigieran y se iniciara una nueva era de crecimiento sostenido.

Con su inserción en la globalización neoliberal, los países de América Latina –se decía– caminarían hacia el progreso y la modernización. El desarrollo sería alcanzado si se dejaba actuar libremente a las fuerzas del mercado, si se abandonaban prácticas proteccionistas y se elevaba la competitividad microeconómica proyectando el sistema productivo hacia los mercados externos. La intervención económica del Estado se consideraba contraproducente, por lo que era conveniente diseñar y aplicar políticas o estrategias dirigistas por parte del Estado; su misión se reducía a mantener condiciones macroeconómicas sanas y establecer un marco legal propicio a la inversión privada.

El objetivo principal de la presente ponencia es examinar cuáles han sido las repercusiones del MN en el proceso de desarrollo de América Latina, tomando como base el caso mexicano. Para ello se parte de los aportes efectuados por la teoría cepalina y de la dependencia, considerados elementos valiosos para emprender el análisis desde la perspectiva de la teoría del desarrollo. En la parte final del texto se efectúan algunas propuestas de estrategia alternativa del desarrollo para que la economía mexicana pueda superar el estancamiento económico en el que se encuentra y reemprenda el camino del desarrollo económico y social.

Hoy, veinte años después de la implantación de aquellas políticas, cuando los países de América Latina se debaten en el estancamiento económico, rodeados de un mar de pobreza y exclusión social, resulta útil reevaluar los aportes de la teoría del desarrollo, sobre todo en su vertiente latinoamericana, para entender los problemas actuales y ofrecer opciones viables para superar la crisis. No se trata de reedificar el MSI ni de sustituir el análisis de la realidad concreta, sino de efectuar

una relectura creativa de la teoría del desarrollo para construir una estrategia alternativa al cuestionado Consenso de Washington.

En primer lugar, retomaremos la discusión sobre el contenido del concepto de desarrollo. A continuación, se ofrece una recapitulación breve de lo que, en opinión del autor, son algunos de los principales aportes de la teoría latinoamericana del desarrollo. Posteriormente se analizan los efectos del modelo neoliberal en el desarrollo de América Latina, tomando como base el caso mexicano. Por último se ofrecen algunas conclusiones.

## EL CONCEPTO DE DESARROLLO

En un trabajo clásico, efectuado a petición de la UNESCO, François Perroux (1984) estableció las diferencias y las interrelaciones entre los conceptos de crecimiento, desarrollo y progreso social. Dichos conceptos aluden a procesos evidentemente vinculados, pero distintos.

El crecimiento, afirmaba Perroux, se refiere al incremento, en una unidad de tiempo, del producto interno bruto de un país determinado, en relación con el número de sus habitantes; es decir que el crecimiento se expresaba en el incremento del ingreso por habitante.

Perroux opinaba que el concepto de crecimiento era un instrumento útil pero oscuro. En primer lugar, presentaba problemas de medición, que se incrementaban en el caso de los países subdesarrollados, donde existían estructuras duales, y por tanto sistemas de precios diferentes, así como amplios sectores atrasados desvinculados del sector moderno de la economía. En segundo lugar, el concepto de crecimiento ocultaba los efectos de la destrucción ecológica y/o el deterioro de los productores directos, además de decir poco o nada sobre las condiciones reales de vida de la mayoría de la población, o sobre la distribución del ingreso entre las distintas clases y grupos sociales (Perroux, 1984).

Pero sobre todo, el concepto de crecimiento y las teorías del crecimiento elaboradas en torno a él dejan de lado los resultados en materia de bienestar social. Siguiendo nuevamente a Perroux (1984: 40), las preguntas clave en torno al crecimiento son:

Crecimiento ¿Con qué finalidad? ¿Con qué miras? ¿En qué condiciones el crecimiento es provechoso? Crecimiento ¿Para quién? ¿Para algunos miembros de la comunidad internacional o para todos?

En la etapa del modelo primario exportador (MPE) –que vivió América Latina en el amplio período que va, *grosso modo*, desde mediados del siglo XIX a la Gran Depresión de los años treinta– era claro que el crecimiento beneficiaba casi exclusivamente al sector exportador moderno, generalmente controlado por el capital extranjero, y que la capacidad de transmisión de dicho crecimiento al resto del sistema

productivo era mínima. Con el modelo neoliberal, como veremos más adelante, esa historia se repite, con el agravante de que el crecimiento mismo parece estar ausente.

El concepto de desarrollo involucra cambios cualitativos además de cuantitativos. Se trata no solamente de un proceso de acumulación de capital, de mayor productividad del trabajo y de progreso tecnológico, sino también de la *creación de una estructura productiva*, de la relación e interacción de las partes que constituyen esa estructura y del mejoramiento cualitativo de los productores directos, sus capacidades y habilidades, su formación y capacitación (Perroux, 1984).

En el subdesarrollo, lo característico de sus estructuras productivas es la desarticulación y extroversión, rasgos que se conservan y reproducen desde el pasado colonial de los países periféricos. Los sistemas productivos del centro son homogéneos, mientras que los de la periferia son heterogéneos (Rodríguez, 1980). Las economías subdesarrolladas son por definición desarticuladas, es decir, economías que, como afirmaba Perroux (1991: 428), "por razones estructurales están expuestas continuamente a bloqueos de desarrollo o de crecimiento".

Esas características no pueden entenderse al margen de las relaciones centro-periferia. Entre los sistemas productivos del centro y los de la periferia se establecen relaciones de dominación-dependencia y una división internacional del trabajo (DIT) que, aunque cambiante, siempre ha sido favorable a los centros (Furtado, 1976)<sup>1</sup>. La relación con el centro es determinante en la configuración de los sistemas productivos de la periferia, aunque esta, a su vez, forma parte de la lógica de la acumulación de capital de los centros.

Un *sistema productivo nacional* (SPN) es el espacio económico —vale decir, un conjunto articulado y coherente de procesos de producción— donde se genera un excedente económico, susceptible de ser utilizado para la reproducción ampliada del capital (De Bernis, 1985). En el seno de cada sistema productivo existe un conjunto de normas y reglas tecnológicas, monetarias y de precios, por lo que no carece de sentido, como sostiene Perroux (1954: 372), "hablar de estructuras nacionales de precios y de estructuras nacionales de diversas magnitudes globales como consumo, amortización e inversión neta".

El SPN no se limita al espacio geográfico de la nación, sino que se proyecta hacia fuera a otros espacios geográficos, incluyendo la periferia del sistema capitalista. Los espacios económicos no coinciden con

los espacios políticos territoriales. Los países de la periferia constituyen *sistemas productivos dominados*, es decir, espacios desarticulados, prolongación de los *sistemas productivos dominantes* de los centros del sistema capitalista. En muchos sentidos, la periferia se constituyó sin poseer un sistema productivo propio<sup>2</sup>.

En otras palabras, como la periferia nace sin sistema productivo, el desarrollo implica la construcción de un sistema productivo articulado y coherente, susceptible de asegurar, por sus propios medios, la reproducción ampliada del capital. Ello conlleva la creación de una *base endógena de acumulación de capital*. Dicho esfuerzo de creación de un sistema productivo es, pues, una tarea histórica e implica la puesta en marcha de un proyecto nacional.

El desarrollo económico, es decir, la construcción de un sistema productivo de esas características, no es entonces algo que pueda producirse automáticamente a partir de las leyes del mercado, sino que implica un esfuerzo deliberado, la definición de una estrategia enfocada a ese fin.

El desarrollo es, pues, el resultado de un proyecto histórico nacional, donde distintas fuerzas sociales interesadas en su consecución impulsan nuevas estrategias para la construcción de esa base interna de acumulación y redefinen su inserción en la economía mundial y su papel en la DIT. No es un accidente que en América Latina el tránsito al MSI, que fue el avance histórico más serio en la dirección de la construcción de un verdadero sistema productivo, se haya producido al calor de una amplia alianza de los grupos populares y sectores de la burguesía nacional durante los gobiernos progresistas de Cárdenas en México, Getulio Vargas en Brasil y Perón en Argentina.

El desarrollo económico no constituye un fin en sí mismo. Su consecución es un prerequisite del progreso social, pero no lo garantiza. El desarrollo económico genera desigualdad y concentra la riqueza, tanto social como regionalmente.

Muchos años antes que Sen, Perroux advirtió que el desarrollo implicaba la cobertura de lo que llamaba los *costos del hombre*, lo que abarcaba la satisfacción, para todos los habitantes de la tierra, de mínimos de alimentación, salud, educación, vivienda y cultura.

2 Esto era claro en la etapa del MPE. En un clásico trabajo sobre el deterioro de los términos de intercambio entre el centro y la periferia, escrito por H. W. Singer en 1949, este afirmaba: "¿Es posible que nosotros, los economistas, hayamos llegado a ser esclavos de los geógrafos? ¿No será quizá que en muchos casos los elementos de producción destinados a la exportación en los países poco desarrollados nunca llegaron a formar parte de su estructura económica interna más que en un sentido meramente geográfico y físico? Económicamente hablando, estos elementos serían en realidad prolongaciones de los países inversionistas más desarrollados" (Singer, 1996).

1 "Volvemos a toparnos [...] con el problema fundamental ya referido: el comportamiento de las economías subdesarrolladas no puede ser explicado sin que se tomen en cuenta las normas que rigen su inserción en el sistema económico internacional. En conclusión una teoría del subdesarrollo presupone algunas hipótesis explicativas del fenómeno de la dependencia externa" (Furtado, 1976: 218).

La obtención de esos mínimos, de lo que actualmente se conoce como derechos sociales del hombre dentro de la Declaración Universal de Derechos Humanos, no es el resultado automático del desarrollo económico, que dejado a su dinámica espontánea genera desigualdad y concentración de la riqueza, sino una consecuencia de la lucha de clases, la acción del Estado y la organización de la sociedad civil. En otros términos, el *progreso social*, si bien reclama un crecimiento duradero del producto nacional y de cambios cualitativos en la estructura productiva, requiere de la existencia de instituciones y de la acción organizada de los grupos sociales. La teoría del "goteo", es decir, la idea de que el crecimiento económico redundará, tarde o temprano, en progreso social, se ha revelado como falsa, tal como lo evidencian diversas experiencias históricas.

El desarrollo no es únicamente un proceso de acumulación de capital y progreso técnico, como lo concibe la teoría neoclásica del crecimiento, sino un proceso de cambio social y de reorganización institucional (Hoff y Stiglitz, 2002). En los enfoques neoclásicos, según afirman estos autores, se dejan de lado las instituciones y la historia. Y agregaría, se omite la dimensión social, cultural y antropológica del desarrollo, así como sus nexos indisolubles con el desarrollo de la democracia, entendida no sólo como ejercicio electoral sino como proceso de participación y organización popular.

El desarrollo consiste en el "desarrollo de las capacidades de la gente". Y el desarrollo de esas capacidades está estrechamente vinculado con el desarrollo de la democracia (Sen, 2002).

No se trata solamente de elevar las capacidades de los hombres para incrementar la productividad de los trabajadores y acelerar la acumulación del capital, sino que dicha elevación debe ser un fin explícito del desarrollo.

Sin embargo, como bien advierte Hirschman (1995), entre desarrollo económico y progreso político no existen relaciones unívocas de causa-efecto; puede, incluso, haber un desacoplamiento entre ambos procesos. Existieron etapas de rápido crecimiento económico y aun de progreso social, como fue el caso de los países del sudeste asiático durante la posguerra, en el marco de regímenes políticos autoritarios. O también, ciertos indicadores de desarrollo humano siguen mejorando en ocasiones, aun en contextos de crisis o estancamiento económico y/o de la existencia de regímenes democráticos. Pero finalmente es indudable que, como insiste Sen, no existe mejor entorno para el desarrollo que el perfeccionamiento de la democracia.

Resumiendo, el desarrollo es un proceso multidimensional que reclama una estrategia deliberada y la acción organizada de las instituciones y de la sociedad. El desarrollo no puede ser nunca el resultado espontáneo del mercado, pues este, como afirmaba Raúl Prebisch,

"carece de horizonte social y de horizonte temporal" (Rodríguez, 2001: 112). El mercado no redistribuye el ingreso ni crea estructuras productivas articuladas.

A partir de lo planteado, por desarrollo económico entiendo la consecución de los siguientes objetivos:

- crecimiento económico alto y duradero que garantice el incremento del ingreso por habitante;
- construcción de un sistema productivo autocentrado e integrado, es decir, que cuente con una base endógena de acumulación de capital;
- satisfacción de los *costos del hombre* en materia de alimentación, educación, salud y cultura, lo que implica el fortalecimiento de la democracia participativa.

La evaluación de la globalización neoliberal en la que se inserta América Latina durante las últimas dos décadas tiene que hacerse, como se intenta en este trabajo, en función de estos objetivos y no meramente en términos de "fundamentales macroeconómicos sanos", del mayor bienestar de los consumidores, del "desempeño exportador" o de la competitividad de nuestras economías, como acostumbra hacerlo los neoliberales.

#### LOS APORTES DE LA TEORÍA LATINOAMERICANA DEL DESARROLLO

La teoría latinoamericana del desarrollo asociada al pensamiento cepalino de la posguerra y a la llamada "teoría de la dependencia", que surgió como prolongación y ejercicio crítico de aquella, trataron de ser enviadas al cesto de la basura por el pensamiento único neoliberal generalizado en los ochenta en el subcontinente, a raíz de la crisis de la deuda externa.

Como se dijo anteriormente, el MSI era considerado por los portavoces del Consenso de Washington no sólo como un modelo en crisis, sino como parte de un pasado populista y estatista que había que enterrar sin más. Hoy, cuando el modelo neoliberal naufraga sin haber demostrado sus virtudes dinamizadoras y modernizantes, la revaloración de la teoría latinoamericana del desarrollo se vuelve una tarea no solamente necesaria sino imprescindible para la construcción de estrategias alternativas de desarrollo.

La teoría cepalina significó una ruptura respecto de la teoría neoclásica del crecimiento o frente a enfoques historicistas a la Rostow (1953). Se abandonó la idea de que el subdesarrollo era una etapa necesaria anterior al desarrollo y que bastaba con detonar un proceso de acumulación en el sector moderno para que el atraso pudiera ser superado (Lewis, 1954; Nurske, 1963).



La originalidad de la teoría cepalina consistió en la utilización del concepto centro-periferia y en explicar, a partir del mismo, la desigualdad de las relaciones económicas internacionales, así como la heterogeneidad de las estructuras productivas internas<sup>3</sup>.

Raúl Prebisch (1996)<sup>4</sup>, influido por los acontecimientos del período de entreguerras del siglo XX, que provocaron la crisis del MPE y pusieron en entredicho la DIT basada en la exportación de productos primarios por parte de la periferia y de productos manufacturados por el centro, construyó su teoría del deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios frente a los productos manufacturados. Es conocido su argumento: aunque la productividad en la producción de manufacturas en el centro era superior a la productividad en la producción de productos primarios en la periferia, lo que haría suponer, de acuerdo con la teoría tradicional, una baja en los precios de las manufacturas mayor que la registrada en los productos primarios, las cosas se desenvolvían en el sentido opuesto. Ello significaba que en el marco de esa DIT, los países subdesarrollados no retenían los frutos del progreso técnico, en tanto estos tendían a concentrarse en el centro (Pinto, 1996). Mientras en los países periféricos los salarios reales tenían una tendencia al estancamiento, en los países centrales estos aumentan junto a las utilidades.

Esta explicación contrariaba profundamente las bases de la teoría clásica y neoclásica del comercio internacional basada en las ventajas comparativas, y ponía en aprietos a la propia teoría de la competencia perfecta.

Este perspicaz análisis fue reforzado por Prebisch a través de un conocimiento profundo de la economía internacional de su época, en especial la importancia que tenía para América Latina el cambio del centro hegemónico del Reino Unido a EE.UU. La enorme concentración de reservas de oro en este país –y el hecho de ser una economía poco abierta y tradicionalmente proteccionista– reforzaba en Prebisch la convicción de que el MPE no tenía ninguna viabilidad en el mundo de la posguerra, por lo que resultaba imperioso emprender el camino de la industrialización.

3 El uso del concepto centro-periferia no es privativo del enfoque cepalino. Constituye un elemento central de la teoría de la economía-mundo desarrollada por Braudel y continuada por I. Wallerstein. Un análisis en términos de centro-periferia existe también en la teoría del imperialismo de finales del siglo XIX y comienzos del XX. Desconozco si Prebisch fue influido por ambas corrientes, pero en todo caso, la originalidad de su aporte consistió en construir una teoría del subdesarrollo sobre bases nuevas, a partir del uso de dicho concepto.

4 Un enfoque paralelo al de Prebisch sobre el deterioro de los términos de intercambio en el comercio exterior entre los productos primarios y los productos manufacturados es el de H. W. Singer (1996).

Las causas de la crisis latinoamericana en el período de entreguerras no tenían, entonces, su origen en factores circunstanciales o monetarios, sino que descansaban en el modelo de acumulación vigente y en la posición de los países latinoamericanos en la DIT. El desequilibrio externo que conducía a crisis recurrentes, con agudos efectos recesionalistas e inflacionarios, obedecía al deterioro de los términos de intercambio entre los productos primarios y los productos manufacturados, lo que significaba transferencias masivas de excedente de la periferia al centro.

El análisis de Prebisch y Singer fue ampliado a nuevos horizontes por el marxista estadounidense Paul Baran en un estupendo libro que aún conserva vigencia (1957). Baran desmontó una de las tesis preferidas de la teoría “metropolitana” del desarrollo respecto a la insuficiencia de ahorro interno en los países subdesarrollados (Nurske, 1963), mediante la reelaboración, junto con Paul Sweezy, del concepto de excedente económico. Baran demostró que el principal problema en los países de la periferia, más que la existencia de un ahorro bajo en comparación con los países del centro –hecho que no negaba–, era la inadecuada utilización del excedente económico por parte de las elites internas de la periferia, así como el traslado de una parte del mismo hacia el centro, a través de diversos mecanismos.

Baran ponía el acento no sólo en el comercio exterior desigual, sino principalmente en la transferencia de excedente por parte de la inversión extranjera directa (IED), mediante las remesas de utilidades, intereses, regalías, etc., que entrañaba su operación. La teoría de Baran sobre el excedente ponía de relieve la naturaleza de las relaciones de dominación-dependencia entre los países desarrollados y los subdesarrollados. Así, mientras que los países centrales eran fundamentalmente zonas exportadoras de capital, los países de la periferia eran zonas importadoras de capital y exportadoras de excedente. La validez de esta tesis se confirma en el presente, en el marco de la globalización neoliberal.

La DIT en el marco del MPE no sólo implicaba una creciente polarización entre el centro y la periferia, sino que condicionaba la existencia de una estructura interna dual integrada por un sector moderno, representado por el sector exportador y con presencia predominante del capital extranjero, y un sector tradicional o atrasado, que operaba en el campo o en actividades artesanales de bajos niveles de productividad (Furtado, 1976). En la periferia, la desigualdad internacional implicaba una estructura dual, heterogénea y desintegrada. La heterogeneidad estructural era un rasgo específico del subdesarrollo, que lo diferenciaba del modelo de capitalismo “clásico” del centro. Esa heterogeneidad no podía entenderse, a juicio de Furtado, sin tomar en consideración las relaciones de dominación-dependencia entre el centro y la periferia.

Para superar las contradicciones del MPE era forzosamente necesario impulsar la industrialización, aprovechando las circunstancias que ofrecían la depresión y la guerra. A través de una estrategia gradualista, donde la protección y la acción económica del Estado jugaban un papel central, se aspiraba a conseguir mayor autonomía frente al centro, lo que permitiría, con el tiempo, construir una base endógena de acumulación de capital.

Sin embargo, dicho objetivo resultó inalcanzable, pese a los indudables avances en sustentar la acumulación de capital en un motor interno. Las dificultades financieras y tecnológicas se acrecentaron con el avance de la industrialización en los años sesenta. Los empresarios locales encontraban crecientes obstáculos para acceder a la producción de bienes intermedios y de capital. En el centro se consolidaba el poder de las empresas transnacionales (ETN), en ese entonces primordialmente estadounidenses, que incursionaban por todo el mundo.

El proceso de sustitución, en su origen fundamentalmente nacional, devino transnacional. Las ETN capitalizaron el desarrollo del mercado interno y se apoderaron de las ramas y actividades más dinámicas de la industria. La dependencia tecnológica se acentuó. Las decisiones fundamentales para la continuación del proceso de industrialización dejaron de estar en manos nacionales y pasaron a depender de decisiones externas, altamente centralizadas, tomadas en el ámbito de las ETN (Furtado, 1976; Sunkel, 1996).

Los países de mayor desarrollo relativo de América Latina avanzaron, con el concurso de la IED y el Estado, en la producción de bienes intermedios (siderurgia, química y petroquímica) y con menor éxito en la producción de bienes de capital. Sin embargo, dichos avances fueron insuficientes para crear una base endógena de acumulación de capital y un sistema productivo más coherente e integrado.

Las dificultades que estancaron los *efectos hacia atrás* de la industrialización sustitutiva y la creación de un núcleo crítico de dinamización tecnológica estuvieron vinculadas a factores objetivos como el tamaño del mercado, angostado por la alta concentración del ingreso, la restricción de divisas o la transnacionalización de las decisiones. No obstante, también obedecieron –como agudamente observó Albert Hirschman (1968)– a errores de política económica que desalentaron la marcha del proceso hacia atrás, entre los que se destacaron la aplicación de políticas cambiarias que indujeron la sobrevaluación de las monedas, así como la insuficiente protección a la importación de insumos y bienes de capital.

La inserción de las ETN en el proceso de industrialización significó, como lo señalara Sunkel (1996) en su tiempo, un proceso simultáneo de integración transnacional y desintegración nacional. La heterogeneidad estructural del sistema no desapareció, sino que sólo cambió

y se hizo más compleja. La vieja dicotomía entre el sector **moderno y** el sector atrasado reapareció bajo nuevas formas. Al sector **exportador** moderno heredado del MPE se sumó un nuevo sector moderno **liderado** por la industria orientada al mercado interno. Al sector tradicional, antes circunscripto fundamentalmente al mundo rural, vino a **agregarse** un nuevo sector de marginados urbanos que emigraron del **medio rural**, pero que no lograron ser absorbidos por el sector moderno. **A pesar** del dinamismo de la industria, al operar esta con técnicas de **producción** intensivas en capital importadas del centro y diseñadas para una dotación de factores distinta, resultó incapaz de absorber la migración procedente del campo, dando origen al fenómeno de la economía **informal** que actualmente nos inunda.

El MSI no modificó la alta concentración del ingreso heredada del modelo anterior. El mercado de bienes manufacturados se mantuvo concentrado en los grupos de altos ingresos. Si bien el dinamismo de la acumulación de capital hizo posible la incorporación de las capas medias al consumo de bienes duraderos, amplios segmentos de la población se mantuvieron al margen de ese proceso. Ante la ausencia de acciones correctivas encaminadas a mejorar la distribución del ingreso por parte de estados crecientemente transnacionalizados y vinculados a las nuevas oligarquías internas desarrolladas con el MSI, la acumulación siempre chocó con los límites que le marcaba la existencia de un mercado estrecho y concentrado.

De esa manera, se configuró una estructura industrial desarticulada, sesgada hacia el consumo suntuario; una industrialización “trunca”, para recordar la expresión utilizada por Fajnzylber (1983), que carecía de una base endógena de acumulación de capital. Los avances para crear una base científica y tecnológica propia fueron fragmentarios y se circunscribieron a algunas actividades, generalmente controladas por el Estado.

Por las razones expuestas, y por el mantenimiento de una protección que Fajnzylber calificaba de “proteccionismo frívolo”, ya que terminaba apoyando a las ETN o a empresas o grupos oligopólicos nativos que no requerían barreras de tal magnitud, esa industria producía a altos costos, lo que la alejaba de los mercados externos y provocaba ese sesgo anti-exportador que señalaban los críticos del modelo (Little et al., 1975).

Por ello, y por la alta dependencia del sistema productivo en las importaciones de insumos y bienes de capital, la restricción externa presente desde el MPE, lejos de resolverse, se reprodujo bajo nuevas formas. Después de una primera etapa en la que, gracias a la sustitución, el coeficiente de importaciones registró una fuerte disminución, comenzó a estabilizarse y luego rápidamente a incrementarse, conforme se avanzaba de la *sustitución fácil* a la *sustitución difícil*. Las importaciones de bienes finales fueron sustituidas por compras de bienes

intermedios y de capital. Como estas importaciones tienen una elasticidad-ingreso superior a la unidad, resultó que el desequilibrio comercial tendía a aumentar más rápido que el crecimiento del PIB.

El desequilibrio externo se vio agravado, además, por el descuido relativo del sector agropecuario. Mientras la estructura productiva se modificó, constituyéndose la industria en el eje del proceso de acumulación de capital, las exportaciones siguieron descansando en los productos primarios.

La restricción externa, es decir, la incapacidad estructural de los países de la periferia de generar las divisas necesarias para financiar la reposición y ampliación de la planta productiva, fue claramente advertida por diversos autores. En contraposición a lo que señalan los portavoces del *pensamiento único* —en el sentido de que la teoría latinoamericana del desarrollo se empeñó en sostener una estrategia de industrialización estatista e inviable que nos aisló del mercado mundial—, una revisión de los trabajos estructuralistas y dependentistas de los años setenta nos revela, por el contrario, importantes tesis sobre las contradicciones que enfrentaba el desarrollo del MSI y sobre la necesidad de practicar reformas profundas para enfrentarlas y alcanzar niveles superiores de desarrollo; entre otras, estas incluían la revisión de la protección y el aliento de las exportaciones de manufacturas.

En un importante trabajo, Tavares (1979: 38-39) destacaba la relevancia del estrangulamiento externo en el devenir del MSI:

Nuestra tesis central afirma que la dinámica del proceso de desarrollo por medio de la sustitución de importaciones puede atribuirse, en síntesis, a una serie de reacciones a los sucesivos desafíos, provocados por la estrangulación del sector externo, a través de los cuales la economía va haciéndose menos dependiente del exterior en lo cuantitativo, además de transformar cualitativamente la índole de tal dependencia. A lo largo de este proceso, del cual resulta una serie de modificaciones estructurales de la economía, se van manifestando sucesivos aspectos de la contradicción básica que le es inherente, entre las necesidades de crecimiento y la barrera que representa la capacidad para importar.

Enfrentado el MSI a sus contradicciones internas, con los gobiernos sin base política popular para recuperar autonomía frente al exterior ni emprender las reformas necesarias para ampliar los horizontes del modelo, atrapados nuestros países en una crisis estructural que apareció a finales de la década del sesenta, tanto en los países desarrollados como en la periferia del sistema, los gobiernos de la época recurrieron a la opción del endeudamiento externo para financiar sus crecientes desequilibrios externos y presupuestales y a la profundización de la intervención estatal de la economía para contrarrestar la contracción de la inversión privada.

El endeudamiento externo asumió, cada vez más, la forma de un endeudamiento *ponzi*, es decir, un endeudamiento especulativo empleado principalmente para financiar deudas anteriores. Ello fue facilitado porque, como consecuencia de la propia crisis del modo de regulación fordista en el centro, los bancos transnacionales acumularon enormes recursos líquidos en el mercado del eurodólar. Asimismo, el proceso se vio favorecido por el hecho de que las tasas de interés reales se tornaron negativas, como consecuencia del relajamiento de la política monetaria de la Reserva Federal de los EE.UU. Esa parafernalia deudora impulsada frenéticamente por los bancos acreedores y los organismos multilaterales (Stiglitz, 2003), bajo la falsa divisa de que “los gobiernos no quiebran”, acabó por establecer los límites del MSI y determinar el tránsito al modelo neoliberal.

El escepticismo de la teoría de la dependencia sobre la posibilidad de alcanzar el desarrollo económico y social bajo los auspicios de una burguesía nacional dependiente del imperialismo resultó certero (Frank, 1969). Este diagnóstico estaba basado en un análisis profundo de la estructura social latinoamericana y de la relación de una burguesía dominante-dominada interna (Aguilar, 1967) vinculada orgánicamente con el capital transnacional y con el imperialismo. Sin embargo, los dependentistas, al confiar en que los obstáculos del subdesarrollo se resolverían cuando triunfara la revolución socialista, con el mero cambio del régimen de propiedad de los medios de producción, perdieron capacidad propositiva en la tarea imprescindible de diseñar una estrategia de desarrollo exitosa. Como expresa Lichstensztejn (2001: 97) la teoría de la dependencia “se basaba en grandes principios contestatarios sin propuestas operativas”.

## EL DESARROLLO EN MÉXICO EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN

### EL CONSENSO DE WASHINGTON

La crisis de la deuda externa de 1982 señaló el fin del MSI. La decisión de los acreedores de suspender el financiamiento voluntario y la rigidez de los programas de ajuste impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) llevaron a las elites internas y a los gobiernos de América Latina a proyectar sus economías hacia el exterior y a financiar el pago del servicio de la deuda mediante la obtención de superávit en la balanza comercial, lo que se tradujo en una drástica compresión de la capacidad de importación y de los niveles de inversión, consumo y empleo.

Desde 1983 en México, como en otros países latinoamericanos, se inició el tránsito al MN, un modelo de economía abierta caracterizado por la conversión de la exportación de manufacturas en el eje del régimen de acumulación. El nuevo modelo fue una consecuencia de las tendencias mundiales a proyectar los sistemas productivos hacia el

exterior, como resultado de la crisis estructural iniciada a finales de los años sesenta en los principales países desarrollados, al concluir el largo auge de la segunda posguerra.

El fracaso del ajuste ortodoxo de los ochenta que postró a América Latina en una situación de estancamiento en la llamada “década perdida” obligó a replantear las estrategias de reforma. A fines de esa década, se renegoció la deuda externa bajo los auspicios del Plan Brady, lo que produjo un cierto alivio en la carga de su servicio; y sobre todo, se impulsó la apertura de la cuenta de capitales, lo que permitió reanudar el crecimiento y financiar el desequilibrio de la cuenta corriente mediante el libre acceso de la IED y de los flujos privados de capital de cartera.

A esta nueva estrategia, que consistía en diez medidas de política económica que abarcaban desde la disciplina fiscal hasta la liberalización comercial y financiera, se la bautizó como el “Consenso de Washington”, a partir del famoso artículo de John Williamson (1990: 27) que describe “tanto el Washington político del Congreso y miembros principales de la administración, como el Washington tecnocrático de las instituciones financieras internacionales, las agencias económicas del gobierno de EUA, la Junta de la Reserva Federal y los ‘think tanks’, grupo de expertos ideólogos”.

Williamson reconocía el peligro de que el Consenso fuera interpretado como una imposición de EE.UU. hacia sus vecinos, pero se reconfortaba con que los economistas latinoamericanos que asistían a la conferencia coincidían con los estadounidenses, por lo que se justificaba hablar de un Consenso.

El Consenso de Washington, en mi opinión, no consistía meramente en un decálogo de política económica impuesto desde Washington con la colaboración del FMI y el Banco Mundial, ni reflejaba únicamente una convergencia de ideas como pretendía Williamson, sino que expresaba, ante todo, un compromiso político, un entramado de intereses entre el capital financiero globalizado del centro estadounidense y las elites internas de América Latina.

En el caso mexicano, con el ascenso de Miguel de la Madrid al poder se fragua la base política del MN, al emerger nuevos intereses empresariales y financieros mediante la reconversión hacia el mercado externo de las ETN y de los grandes grupos privados, así como con la creación de la llamada *banca paralela*, semillero de los que luego serían los usufructuarios de la privatización bancaria salinista.

Ese compromiso político que representaba el Consenso de Washington se evidenció de manera diáfana en la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El TLCAN implicó un acuerdo entre gobiernos y grupos empresariales oligopólicos que veían en la integración una palanca importante para ampliar sus mercados y zonas de operación e influencia, así como para maximizar sus beneficios.

Las ETN estadounidenses más globalizadas veían en el TLCAN un instrumento para elevar sus niveles de competitividad en relación con otras regiones del mundo (Europa y Asia, principalmente). Para el gobierno de EE.UU. se trataba también de llevar a la práctica un conjunto de reglas para la operación de las inversiones extranjeras que conceden a estas una libertad irrestricta, así como un conjunto de prerrogativas (propiedad intelectual, tratamiento nacional a los inversores extranjeros, eliminación de normas de comportamiento, etc.), que se han impulsado en diversos foros multilaterales y tratan de aplicarse a escala mundial. Por su parte, las grandes empresas canadienses y mexicanas buscaban, mediante la apertura y el TLCAN, modificar sus estrategias y reconvertir sus empresas hacia el mercado exterior para insertarse en una economía mundial crecientemente globalizada.

#### UN CRECIMIENTO ECONÓMICO MEDIOCRE E INESTABLE

Con el MN, y bajo el influjo de la apertura comercial decidida unilateralmente en 1985 e impulsada con la entrada en vigor del TLCAN, la economía mexicana se convirtió en una de las más abiertas del mundo.

El éxito exportador del modelo neoliberal en México es un hecho conocido. El comercio exterior de manufacturas creció de manera acelerada durante las últimas dos décadas, sobre todo a partir de la entrada en vigor del TLCAN. Estas exportaciones se quintuplicaron en la década del noventa, al aumentar de 27.828 millones de dólares en 1990 a 145.334 millones en 2000; su crecimiento fue muy dinámico, llegando a alcanzar tasas de dos dígitos. Como proporción de las exportaciones totales, pasaron en el mismo período del 68 al 91,7%; más de la mitad de las exportaciones manufactureras (54,7%) son de las maquiladoras.

Sin embargo, el dinamismo del sector externo no se reflejó en el comportamiento global de la economía mexicana.

La tasa de crecimiento anual del PIB en el período neoliberal ha sido muy baja. Durante la década perdida de 1980 a 1990 fue de solamente un 1,2%, lo que significó un retroceso significativo en el ingreso por habitante. En 1990-2000, a pesar del ingreso masivo de flujos privados de capital, el crecimiento promedio fue de sólo el 3,5%, muy por debajo del 6,5% alcanzado durante el MSI. En 2001-2003, durante la administración de Fox, el estancamiento fue la norma. Como puede apreciarse en el Cuadro 1, la economía latinoamericana en su conjunto se comportó de manera semejante. La receta del Consenso de Washington en el sentido de que bastaba acelerar la apertura comercial y financiera y confiar crecientemente en el mercado y la inversión para recuperar la capacidad de crecimiento resultó un completo fracaso en el caso de México.

**Cuadro 1**  
América Latina y México. Crecimiento medio anual del PIB

	1980-1990	1990-2001
América Latina	1,18	3,05
México	1,20	3,50

Fuente: Elaborado en base a datos del INEGI y Stiglitz (2003).

El crecimiento económico no sólo fue mediocre e insuficiente para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo y reducir el desempleo y subempleo, sino altamente inestable. La economía mexicana registró una recuperación modesta durante los primeros tres años de la administración salinista, lograda mediante el influjo de más de 100 mil millones por concepto de IED, privatizaciones y capital de cartera, lo que, dicho sea de paso, abrió un nuevo ciclo de endeudamiento. Esa recuperación se abortó en 1994, dando lugar a la más importante crisis de la historia contemporánea de México, calificada por diversos analistas como la “primera crisis de la globalización neoliberal”.

Dicha crisis significó no solamente una aguda recesión, sino también el colapso del sistema financiero y la quiebra del sistema bancario. La salida fue posible gracias al *paquete Clinton* y a una nueva dosis de ajuste ortodoxo de la Administración Zedillo, que restablecieron la confianza de los “inversionistas” financieros externos. El retorno de los flujos externos de capital permitió una nueva recuperación cíclica, que perdió fuerza con la irrupción de la crisis asiática de 1997-1998 y se extinguió con la recesión estadounidense de 2002.

El MN ha resultado incapaz de vigorizar el proceso de acumulación de capital y de impulsar un crecimiento alto y durable del PIB. Ha carecido de uno de los requisitos mínimos que exige el desarrollo: imprimir dinamismo al desenvolvimiento de las fuerzas productivas. Esa deficiencia, en mi opinión, es una consecuencia de los cambios que el modelo ha provocado en la configuración del sistema productivo. Este se ha vuelto más desarticulado y extrovertido que el prevaleciente en la etapa anterior, lo que impide que la modernización conseguida en el sector exportador se irradie al conjunto de la economía.

#### NUEVO DUALISMO: MAQUILIZACIÓN Y TRANSNACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA PRODUCTIVO DE MÉXICO

Los cambios en el sistema productivo y en la estructura industrial de México han sido determinados, fundamentalmente, por los movimientos del capital extranjero. Las estrategias de las ETN deciden: los prin-

cipales cambios en la propiedad de los activos; la ubicación sectorial y localización geográfica de las inversiones; el destino geográfico de los bienes que producen (mercado externo versus mercado interno; mercado norteamericano versus mercado mundial).

En el marco del TLCAN, México es un espacio que utilizan las ETN estadounidenses para acrecentar su competitividad, trasladando hacia “su periferia” ciertas actividades o fases de sus procesos. Se trata de IED cuyo objetivo es beneficiarse de ventajas comparativas en materia de costos laborales, costos de transacción (costos de transporte, sistemas fiscales *blandos*) y normas ambientales menos estrictas, lo que genera efectos de aglomeración en los espacios regionales donde se ubican. La estrategia de las ETN en México, así como en Centroamérica y el Caribe, ha estado enfocada durante las últimas dos décadas a establecer operaciones de ensamblaje en esta región para construir una plataforma de exportación hacia EE.UU. y el mercado mundial.

Las ETN y las maquiladoras son el núcleo principal del sector exportador mexicano. Con la entrada en vigor del TLCAN se esperaba la desaparición gradual de las maquiladoras y su sustitución por una industria exportadora más sólida y articulada. Pero en vez de un proceso de industrialización de la maquila, se ha dado, por el contrario una *maquilización* de la industria. La electrónica, la confección, la computación, las autopartes, etc., es decir, ramas completas de la actividad manufacturera, funcionan ahora de manera muy parecida a las maquiladoras, manteniendo una conexión muy escasa con el mercado interno. El crecimiento de las maquiladoras fue explosivo, sobre todo desde la entrada en vigor del TLCAN, aunque su expansión se detuvo a partir de la recesión estadounidense en 2001.

La profundización de la integración económica ha provocado un profundo proceso de destrucción-reestructuración-desarticulación del sistema productivo de México. Dicho proceso ha implicado la ruptura de las cadenas productivas internas creadas durante la etapa del MSI. Con la integración, la estructura de precios relativos de la economía dominante se impuso en los mercados integrados causando todo tipo de distorsiones, ya que no guarda correspondencia con los menores niveles de desarrollo, y por ende de productividad, de la economía mexicana. El ejemplo más patente de este efecto se encuentra en la agricultura, donde la entrada de granos básicos de EE.UU. y Canadá ha provocado la destrucción de las economías campesinas favoreciendo la aceleración de los flujos migratorios hacia el norte. Es notorio que la integración ha implicado también procesos de *desindustrialización*, como lo evidencia la práctica desaparición de la incipiente industria de bienes de capital, así como la precaria situación de muchas empresas productoras de bienes intermedios.

La ruptura de las cadenas productivas nacionales coincidió con la creación de nuevas cadenas de carácter supranacional (en el ámbito de

América del Norte) montadas en torno al sector exportador. El eje aglutinador de las nuevas cadenas "supranacionales" que operan en el espacio del TLCAN son las ETN. Estas ejercen efectos de aglomeración. En los espacios en los que operan estas empresas regionalizadas (muchas de ellas, las más poderosas, con una lógica mundializadora) producen efectos tanto de atracción e impulso como de freno. A su vez generan por un lado procesos de creación y reforzamiento de polos de desarrollo, y por otra parte, efectos de desestructuración y/o de destrucción de otras empresas y actividades que estaban orientadas al mercado interno.

El MN ha acentuado la heterogeneidad estructural del sistema productivo y de la estructura social. Se han generado procesos de marginalidad, exclusión y descomposición social y aun de desintegración cultural. Los desequilibrios regionales son ahora más marcados: el Norte "rico" se ha distanciado más de un Sur "pobre", aislado de la integración globalizadora.

El sector exportador funciona como una suerte de enclave. El viejo problema del dualismo estructural, característico del subdesarrollo, en vez de atenuarse se agravó, además de volverse más complejo. Dentro del sistema productivo y en la estructura de la industria existen tres niveles claramente diferenciados:

- el sector exportador manufacturero y maquilador, en la cúspide de la pirámide, convertido en el eje dinámico del sistema, pero aislado del resto del sistema productivo;
- el antiguo sector moderno creado durante la etapa de sustitución de importaciones, integrado por pequeñas, medianas y hasta grandes industrias, separadas del sector exportador y dependientes del mercado interno;
- los sectores atrasados compuestos por las antiguas actividades tradicionales, urbanas y rurales (destacadamente las comunidades indígenas); y la cada vez más densa franja de la economía informal.

El progreso técnico conseguido en el sector exportador no se irradia al conjunto del sistema productivo, lo que impide la construcción de una base endógena de acumulación de capital. El progreso técnico se concentra, como en los tiempos del modelo agrario-exportador vigente hasta la gran crisis de los años treinta, en el sector dinámico de la economía (el sector exportador) sin transferirse, salvo mínimamente, a otras actividades. Al concentrarse el progreso técnico se concentran también, de manera concomitante, las ganancias de productividad, indispensables para la modernización del resto del sistema productivo, del cual depende la mayoría de la población mexicana. Como el modelo exportador funciona sobre la base de salarios reales bajos y restringida

participación directa del Estado en la economía, el mercado interno en vez de expandirse se ha estancado. El gasto público programable como porcentaje del PIB se redujo del 27% que tenía al irrumpir la crisis de la deuda externa al 15,3% en 1990. A lo largo de esta década se ha estancado en este nivel, lo que revela la presión que ejerce sobre las finanzas públicas el servicio de la deuda pública. La caída de la inversión pública ha sido aún más pronunciada que la del gasto.

En resumen, el MN creó un sistema productivo desarticulado y extrovertido, carente de motor interno y sujeto a los vaivenes del mercado estadounidense, dependiente de ventajas competitivas estáticas como el bajo nivel de los salarios o la cercanía geográfica a EE.UU. Lo que tenemos con la inserción en la globalización neoliberal no es un proceso de desarrollo económico, sino una nueva etapa de lo que Gunder Frank llamó, con razón, el "desarrollo del subdesarrollo". Así, un oasis de progreso en el sector exportador coexiste con un desierto de atraso y miseria en el resto del sistema productivo.

#### LA RESTRICCIÓN EXTERNA Y LA VULNERABILIDAD FINANCIERA DEL MODELO NEOLIBERAL

El MN fue presentado por sus promotores como un modelo que permitiría superar la restricción externa. Supuestamente, tendería a corregir la tendencia estructural al desequilibrio externo, característica tanto del modelo agrario-exportador como del modelo de sustitución de importaciones.

Se suponía que al cambiar la orientación de la industria hacia afuera se superaría el sesgo antiexportador de la sustitución de importaciones, lo que posibilitaría conseguir, mediante el comercio exterior, las divisas que reclama la continuidad del proceso de crecimiento. Se generaría así una base endógena de acumulación de capital y financiamiento, lo que tendería a eliminar gradualmente la dependencia del financiamiento externo.

Sin embargo, la recomposición del sistema productivo inducida por el modelo acentuó la tendencia estructural al desequilibrio externo, al incrementar la dependencia respecto de las importaciones. Esta no se limita a las empresas maquiladoras o exportadoras, sino que se extiende a las que operan en otras regiones del territorio nacional y que producen para el mercado interno. Por la ruptura de las cadenas productivas internas, estas empresas todavía deben satisfacer sus necesidades de insumos mediante importaciones, y en mayor medida que antes, durante el MSI.

El coeficiente de importaciones ha aumentado con gran fuerza, del 8% en 1985 (al comenzar el proceso de apertura externa) al 27,4% en 2000. Tan sólo desde 1994, fecha de entrada en vigor del TLCAN, este indicador se incrementó en más de 8 puntos porcentuales.

Dada la desconexión del sector exportador del resto del sistema productivo, su capacidad de arrastre de la economía es muy restringida. De allí que no resulte sorprendente la coincidencia, durante los noventa, de un alto crecimiento de las exportaciones con un mediocre comportamiento en materia de crecimiento económico. Debido a la persistencia de la tendencia estructural al desequilibrio externo, el modelo es altamente dependiente de la atracción de recursos financieros del exterior. Durante los años posteriores a la crisis de 1994-1995, el financiamiento del déficit externo ha provenído del ingreso de inversiones extranjeras directas –principalmente dirigidas a la compra de activos existentes– y del ingreso de capital de cartera, sobre todo en el mercado bursátil, lo que provoca el mantenimiento de una política monetaria y fiscal restrictivas. Ello se traduce en altas tasas reales de interés y crecimiento económico mediocre.

La afluencia de recursos externos provoca la sobrevaluación de la moneda, lo que a su vez se convierte en un factor de atracción de capitales del exterior. Así, a pesar de la existencia de un régimen cambiario de tasas flotantes, el peso se ha sobrevaluado de forma persistente. Los ajustes a la baja del tipo de cambio se han limitado a los períodos de volatilidad internacional, como durante la crisis asiática y sus secuelas y ahora en el marco de la incertidumbre generada por la recesión y los problemas de la economía estadounidense.

#### LOS COSTOS SOCIALES DEL MODELO

Los impulsores del Consenso de Washington supusieron que una vez que se implementara la reforma neoliberal, se recuperaría el crecimiento económico y este “gotearía” hacia el resto del sistema y al conjunto de la población, mejorando progresivamente las condiciones de vida y eliminando gradualmente la pobreza.

Nada de esto sucedió. El problema es que los neoliberales partían de un modelo excesivamente simplista de la economía, aferrados como han estado siempre a la vieja e incorrecta teoría del equilibrio. Suponían equivocadamente que el problema central era la competitividad, reducida a un asunto de eficiencia macroeconómica, y que las dificultades sociales se resolverían por sí mismas (Stiglitz, 2003: 27). Tal como afirma este autor, se trataba de un modelo “fundamentalista de mercado” equivocado, que no tuvo en cuenta las limitaciones derivadas de una información restringida y asimétrica de los mercados incompletos y la competencia imperfecta.

Pero además de haber partido de un enfoque equivocado sobre el funcionamiento real de la economía del subdesarrollo, los neoliberales olvidaban el carácter concentrador del ingreso a través del mercado, así como muchas otras cosas, como el papel de las instituciones y las

organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo económico y social. El problema principal fue que el MN se reveló incapaz de resolver la misión elemental de cualquier régimen de acumulación, que es la de garantizar la reproducción ampliada del capital.

En otras palabras, lo central no es que la teoría del “goteo” fuera incorrecta, sino que el MN no ha generado crecimiento. Y sin este no puede haber, como se dijo anteriormente, ni desarrollo económico ni progreso social.

De allí que no sorprendan los resultados que encuentra el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su último informe 2003. Según este organismo, en la década del noventa hubo retrocesos en la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio.

En 54 países la pobreza es mayor ahora que en 1990. En 21 países ha aumentado el porcentaje de personas que pasan hambre. En 14 países son más los niños que mueren antes de cumplir los cinco años de edad. En 12 países la tasa de matriculación en primaria ha descendido. En muchos países la situación no mejora, sino simplemente se ha estancado (PNUD, 2003).

Al analizar la situación por regiones y países, el PNUD encuentra que en la década del noventa China, India y el Sudeste asiático realizaron progresos en la erradicación de la pobreza y el mejoramiento de sus “índices de desarrollo humano”, en tanto América Latina y el Caribe y los países ex socialistas de Europa Oriental se han estancado, y África ha retrocedido.

Lo que no dice la ONU es que en el caso de Asia se trata de países que se insertaron en la globalización neoliberal, pero que resistieron mejor que otros los embates del Consenso de Washington y mantuvieron márgenes de autonomía importantes en el manejo de su política económica. En el extremo opuesto, los países de América Latina y los ex socialistas de Europa fueron los alumnos dóciles del experimento neoliberal. En el caso de África, aunque sus gobiernos no han estado exentos de la aplicación de recetas neoliberales, su retroceso se explica más que nada por el hecho de que, debido a su atraso relativo, fue marginada de la globalización.

México, para no aludir al caso dramático de Argentina, que borró en unos cuantos años décadas de progreso social y cultural con su experimento neoliberal, es un ejemplo vívido del retroceso social que ha significado el MN.

En México, el ingreso se ha concentrado como nunca antes. Según datos de la ONU, en 1998 el 20% más pobre de México recibía solamente el 3,4% del ingreso nacional, mientras que el 20% más rico absorbía el 57,6%. Y en los extremos de la pirámide social, el decil de la población más pobre se quedaba con el 1,2%, mientras que el 10% más rico acaparaba el 4,6%.

El retroceso social ha dependido principalmente del deterioro de los salarios reales y de la anémica evolución del mercado laboral, que lanzó a millones de mexicanos al desempleo, la economía informal, la migración hacia EE.UU. y el seno familiar. La diferencia entre la marginalidad actual y la de la etapa del MSI es que anteriormente los marginados, eventual o temporalmente, lograban insertarse en el sector formal de la economía, mientras que ahora se trata de auténticos excluidos sociales.

El deterioro de los salarios reales es un proceso que comienza en el umbral de la década del ochenta. Boltvinik (Boltvinik y Hernández, 1999: 26) considera que en esa década el ingreso per cápita de los trabajadores descendió el 37%. Según este autor, los factores que explican tal deterioro son la reducción de la participación de los salarios en el producto nacional y el aumento del número de dependientes económicos en la familia.

La política de ajuste ortodoxo aplicada en ese período jugó un papel central en el proceso de deterioro. El abaratamiento de los salarios reales constituye, además, un elemento inherente a la lógica del modelo exportador basado en ventajas comparativas estáticas.

Durante los noventa, el proceso de deterioro de los ingresos reales de los trabajadores y de las capas pobres del campesinado continuó, aunque a un ritmo menor. La recuperación efímera salinista de 1989-1993 detuvo un tanto el proceso, pero la crisis de 1994-1995 significó una nueva caída abrupta, que no se pudo revertir con la recuperación zedillista de 1997-2000.

No todos los indicadores sociales se han deteriorado durante el MN. Ciertos indicadores en salud, educación o acceso a servicios básicos (agua, drenaje, etc.) han mejorado cuantitativamente a pesar de la crisis y de las políticas económicas restrictivas, aunque ciertamente la mejoría fue más lenta que en las décadas anteriores.

México ocupa el lugar 55 en los índices de desarrollo humano elaborados por la ONU, lo que lo incluye en el último lugar de la lista de países de "desarrollo humano alto". Aunque su posición es mejor que la de Brasil, se encuentra detrás de varios países latinoamericanos, como Trinidad y Tobago, Cuba, Chile, Costa Rica, Uruguay, Argentina y Barbados.

El hecho de que en México ciertos indicadores sociales hayan seguido mejorando inercialmente, a pesar del deterioro de los ingresos reales, tiene más que ver con la teoría del desacoplamiento de los procesos económicos y sociales de la que habla Hirschman (1995) que con la aplicación de políticas públicas correctas. Se trata de fenómenos culturales que adquieren, como dice este autor, "vida propia".

## UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA DE DESARROLLO ES URGENTE Y POSIBLE

América Latina está urgida de construir una estrategia de desarrollo alternativa. La globalización neoliberal, aunque cuestionada, mantiene fortaleza porque detrás de ella se mueven los intereses del capital financiero de los países de la trífada. Como lo ha señalado Paul Krugman, "atrás de las malas ideas en economía se esconden casi siempre intereses poderosos". De allí que la estrategia alternativa no puede significar en el momento actual una ruptura con la globalización, sino una inserción activa diferente a partir de un proyecto nacional. Se requiere de una estrategia interna orientada a recuperar el crecimiento y a elevar los niveles de empleo. Ello implica, entre otros objetivos: dar prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas de la población y a la eliminación de la pobreza extrema; construir un sistema productivo más articulado que fortalezca el mercado interno, sin dejar de promover las exportaciones; reorganizar las economías campesinas; recobrar autonomía frente al exterior en el manejo de la política económica; y aplicar una visión más equilibrada entre mercado, Estado y organización de la sociedad civil.

Nada más urgente en la hora presente de México que superar el estancamiento económico. La economía mexicana ha crecido muy lentamente durante la administración de Vicente Fox y se sufren todavía, en muchos aspectos, los estragos de la crisis de 1994-1995.

La economía mexicana carece de motor interno. La deuda externa e interna, que según nuestros cálculos absorbe conservadoramente alrededor del 70% del PIB, es un obstáculo formidable al desarrollo y fuente potencial de futuras crisis, cuestión que hasta el mismo FMI reconoce en su informe 2004 sobre las perspectivas de la economía mundial.

Es falsa la visión oficial en el sentido de que la recuperación se consolidará sólo si se concretan las llamadas reformas estructurales (reforma eléctrica, energética, fiscal y laboral), que no se traducirían en una expansión significativa del aparato productivo, aunque sí implicarían una pérdida irreparable de lo poco que queda del patrimonio nacional y una precarización aún mayor del mercado de trabajo.

En otros trabajos (Guillén, 2000), he insistido en que la reactivación sólo puede provenir del gasto público y del impulso que este genere en la demanda agregada. La concreción de esta política requiere abandonar el mito neoliberal del equilibrio fiscal, que hunde a los estados latinoamericanos en la inacción y el deterioro de los activos estatales, lo que sirve como pretexto, además, para justificar su privatización y su traslado al dominio de las transnacionales. Es necesario sustituir el concepto de equilibrio por el de "déficit presupuestal autofinanciable". Si este se invierte en proyectos productivos, retornará en forma de mayores ingresos, lo que a su vez elevará los ingresos fiscales. No se trata



de volver al pasado y de aplicar políticas fiscales irresponsables basadas en el endeudamiento, sino de detonar el crecimiento y el empleo reorientando el gasto público de lo financiero a lo productivo.

Ello implica asumir una posición radicalmente distinta en cuanto al problema de la deuda externa. Tarde o temprano se impondrá la cancelación de la deuda externa, no tanto por razones morales que se derivan de la injusticia de haberla pagado varias veces, sino como necesidad objetiva de un nuevo orden monetario y mundial que cree las condiciones institucionales para una expansión sustentable y duradera del centro y el desarrollo económico y social de la periferia. En el corto plazo, resulta indispensable revisar la estructura de la deuda, eliminar los tramos de la deuda ilegítima contratada por gobiernos corruptos y suprimir, o al menos reducir sustancialmente, el superávit primario de la cuenta pública.

La obtención de dicho superávit, que alcanza cerca del 3% del PIB en México y más del 4% en Brasil, es la condición que exige el capital financiero, por conducto del FMI, para garantizar el pago del servicio de la deuda. Su permanencia es sinónimo de estancamiento económico y de exclusión social, ya que es el principal mecanismo que impide a los gobiernos latinoamericanos disponer de mayores recursos fiscales para la inversión productiva y el gasto social.

La reforma fiscal en México y en otros países latinoamericanos es una necesidad impostergable. Pero esta debería enfocarse a gravar al 10% más rico de la población –mediante impuestos a la propiedad, a las ganancias financieras e impuestos progresivos al ingreso– y no, como lo ha pretendido el gobierno de Fox, a una reforma basada en el IVA, cuyo objetivo central no es impulsar el crecimiento o resolver problemas sociales, sino solamente cubrir el servicio de la abultada deuda interna y externa, mientras se rehuye una renegociación a fondo de la misma con los acreedores.

En concordancia con el objetivo de colocar la recuperación del crecimiento económico y el empleo en el centro de la política económica alternativa, es necesario modificar radicalmente las políticas monetaria y cambiaria. A lo largo de todo el período neoliberal ha prevalecido una política monetaria restrictiva que encarece la tasa de interés real. Esta ha sido una condición para atraer flujos privados de capital del exterior y evitar fuga de capitales. La entrada de capitales, a su vez, provoca la sobrevaluación de la moneda, a pesar de la existencia de un régimen de flotación “libre”. Tasas de interés reales altas y tipo de cambio sobrevaluado se convierten así en el tributo indispensable que reclaman los capitales externos para ingresar al país, lo que, sin embargo tiene un impacto desfavorable en el crecimiento económico y en la balanza comercial, además de alentar el endeudamiento externo, así como las actividades financieras y especulativas.

Felix (2003: 17) demuestra que el alza de las tasas reales de interés es un resultado de la apertura de los mercados financieros.

Su alza coincide con la fecha aproximada en que la eliminación de los controles de capital se había producido en la mayoría de los países industrializados para permitir la formación rápida de un mercado internacional en instrumentos de deuda de corto y largo plazo.

Una política alternativa cuyo principal objetivo sea el crecimiento durable y el empleo requiere la aplicación de una política monetaria expansiva contracíclica que estimule la inversión. Esta política debe ser acompañada por un cambio en la misma dirección en la política cambiaria, es decir, por el establecimiento de un tipo de cambio realista que estimule las exportaciones, frene las importaciones y haga factible la sustitución de importaciones. La política monetaria debe ser un mecanismo central de la estrategia orientada al crecimiento económico y dejar de jugar, en la medida de lo posible, el papel único de mecanismo de estabilización del tipo de cambio y de los precios.

Para alcanzar ambos objetivos es preciso recuperar el control nacional del banco central, cuya autonomía decretada durante la administración de Ernesto Zedillo, más que una decisión técnica para garantizar la “independencia” y “despolitización” del organismo, fue una decisión política tomada por los neoliberales para asegurar la obediencia del banco central a los dictados del Consenso de Washington. Con el fin de evitar y/o reducir el impacto de los ataques especulativos en un contexto de menores tasas de interés y de cambio, sería necesario establecer controles y gravar a los flujos de capital, especialmente los de corto plazo; la importancia de esta medida ha quedado demostrada por los casos de Chile, Malasia, China y otros países que la han mantenido.

La estrategia alternativa reclama una modificación sustancial de la política salarial vigente desde la crisis de la deuda externa de 1982. Esta consiste en establecer los aumentos salariales en función de la inflación esperada. Como la inflación real normalmente supera a la esperada, esta política se ha traducido en un deterioro persistente de los salarios reales. Nada justifica el mantenimiento de tal criterio. La inflación ha dejado de ser el problema principal de la economía. Por razones económicas, pero también políticas y sociales, la política salarial debe cambiar de signo. Los aumentos salariales deberían pactarse en porcentajes superiores a los registrados por la inflación pasada, con el fin de fortalecer el mercado interno y acompañar la reactivación inducida por el gasto público. El efecto inflacionario de esta política sería mínimo, ya que no existe, como en los ochenta, una inflación inercial; los costos salariales representan una proporción baja y decreciente de sus costos totales, y se registran además, debido al estancamiento económico, márgenes importantes de capacidad ociosa.

Una nueva estrategia basada en el crecimiento sostenible de la economía y del empleo no resolverá en el corto plazo la restricción externa, ya que esta es una manifestación de la desarticulación y orientación hacia afuera del sistema productivo. Ello se traducirá en la persistencia del desequilibrio en la balanza en cuenta corriente, aunque decreciente si se elimina la sobrevaluación de la moneda y se reduce el servicio de la deuda externa.

Sin desconocer la importancia de contar con un sector exportador eficiente, en la estrategia de cambio estructural deberá privilegiarse el restablecimiento de las cadenas productivas internas, el redespigue de procesos de sustitución de importaciones, así como la reorganización de las economías campesinas y de programas de autosuficiencia alimentaria. Una política de ese tipo sólo es factible si se aplica una política industrial y productiva activa y planeada. Ello requiere, por fuerza, revisar la apertura comercial y el TLCAN. Resultan de particular importancia un examen del capítulo XI de este tratado –que impide a las ETN la aplicación de cualquier norma de comportamiento– y una renegociación a fondo del capítulo agropecuario.

En otras palabras, el objetivo de la estrategia alternativa no puede ser otro que la creación de una base endógena de acumulación de capital y de un sistema productivo más integrado, ya que sin la consecución de estos objetivos no puede haber desarrollo económico, como lo demuestra la experiencia exitosa de Corea, único país que ha logrado trascender, en gran medida, su condición de país periférico y subdesarrollado. No existe otra fórmula para la superación de la heterogeneidad estructural y la pobreza.

## CONCLUSIONES

El desarrollo es un proceso multidimensional que involucra factores económicos, sociales, políticos y culturales.

La teoría latinoamericana del desarrollo, en sus vertientes cepalina y de la dependencia, que floreció en América Latina desde la posguerra hasta la década del setenta, fue importante porque se trató de un esfuerzo teórico propio basado en las peculiaridades del subcontinente y su historia. Dicha teoría nos hizo pensar “con nuestras propias cabezas”, como decía Raúl Prebisch (Furtado, 2000). Dicha teorización permitió delimitar la especificidad del subdesarrollo y trazar una estrategia de desarrollo eficaz por varias décadas. No sólo eso. Nos dio elementos para entender los límites y contradicciones del proceso de industrialización en el marco de un sistema mundial regido por relaciones de dominación-dependencia. La relectura crítica de sus aportes constituye un valioso activo para salir del marasmo neoliberal y encontrar vías alternativas al desarrollo.

La profundidad y complejidad de la crisis que irrumpió en los años setenta impulsó a las fracciones más poderosas e internacionalizadas del capital financiero, apoyadas en sus respectivos estados, a buscar una salida a sus problemas mediante la globalización, rompiendo las barreras que se oponían a la libre movilización de las mercancías y los capitales.

Los países de la periferia de mayor desarrollo relativo –los después llamados mercados emergentes–, atezados por la deuda externa, fueron invitados a la fiesta de la globalización neoliberal, pero como invitados de piedra. Mediante una estrategia simplista que implicaba especializarse en actividades intensivas en mano de obra que elevarían su competitividad internacional, se aplicaron políticas “fundamentalistas de mercado”.

Los resultados del MN han sido funestos. Mediante su implementación no hubo crecimiento, ni fortalecimiento de la planta productiva, ni desarrollo científico y tecnológico, ni progreso social. En vez de avanzar en materia de desarrollo económico y social hemos retrocedido, lo que amenaza la estabilidad social y la gobernabilidad política.

Si bien el MN ha tenido un efecto modernizador en algunos segmentos de la industria manufacturera, ha acentuado la heterogeneidad estructural del sistema productivo –que carece de una base endógena que sustente la acumulación de capital y el crecimiento dinámico de la economía– y ha agudizado las desigualdades sociales entre países y dentro de los países. Durante las últimas dos décadas, México experimentó un incremento sin precedente de la pobreza.

En la hora presente, alcanzar un crecimiento alto y duradero es una mera ilusión; el sistema productivo es más extrovertido y desarticulado que el que existía durante el MSI y, fuera de una minúscula minoría que se ha enriquecido escandalosamente, la mayoría de la población experimenta un deterioro persistente de sus condiciones de vida y trabajo.

El MN es un modelo altamente inestable. Como no resuelve sino que agrava la tendencia estructural al desequilibrio externo, es dependiente de los flujos de capitales del exterior, lo que genera crisis financieras y económicas recurrentes, como lo constata la experiencia de los últimos veinte años.

Es urgente para América Latina construir y aplicar una estrategia alternativa de desarrollo. No basta con resistir ante la globalización neoliberal, ni conformarnos con las demandas espontáneas que levanta el movimiento altermundialista.

Se requiere de una estrategia interna orientada a recuperar el crecimiento, elevar los niveles de empleo, satisfacer las necesidades básicas de la población y eliminar la pobreza extrema.

La puesta en marcha de una estrategia alternativa de desarrollo, convendría enfatizar, no es un problema meramente técnico sino político. Una nueva estrategia reclama de los agentes sociales y de las

fuerzas políticas que la impulsen y la concreten. Los avances, aunque modestos, logrados por los gobiernos de Lula en Brasil, pero sobre todo de Chávez en Venezuela y Kirchner en Argentina, en la reorientación de sus políticas muestran la justeza de esta tesis. Coincidió con Furtado (2000: 64 y 68) cuando afirma:

La mayor dificultad que se enfrenta es la de generar una voluntad política capaz de poner en marcha un proyecto de esta naturaleza, pues existe un condicionamiento mutuo entre la estructura del sistema productivo y el perfil de la distribución del ingreso [...] La consecución de estos objetivos presupone, evidentemente, el ejercicio de una fuerte voluntad política apoyada en un amplio consenso social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, A. 1967 *Teoría y política del desarrollo latinoamericano* (México DF: UNAM).
- Baran, P. 1957 *La economía política del crecimiento* (México DF: FCE).
- Boltvinik, J. y Hernández, L. E. 1999 *Pobreza y distribución del ingreso* (México DF: Siglo XXI).
- De Bernis, G. 1985 "Sur quelques concepts nécessaires à la théorie de la régulation" en *Économies et Sociétés*, Tomo XIX, N° 1.
- Fajnzylber, F. 1983 *La industrialización trunca de América Latina* (México DF: Nueva Imagen).
- Felix, D. 2003 "The past as future? The contribution of financial globalization to the current crisis of neo-liberalism as a development strategy", Washington University in St. Louis, mimeo.
- Frank, A. Gunder 1969 *América Latina: subdesarrollo o revolución* (México DF: Era).
- Furtado, C. 1976 (1967) *La teoría del desarrollo económico* (México DF: Siglo XXI).
- Furtado, C. 2000 *El capitalismo global* (México DF: FCE).
- Guillén R., A. 2000 *México hacia el siglo XXI: crisis y modelo económico alternativo* (México DF: Plaza y Valdés/UAMI).
- Hirschman, A. 1968 "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones" en *El Trimestre Económico* (México DF: FCE) Vol. LXIII, N° 250, abril-junio.
- Hirschman, A. 1995 *Tendencias autosubversivas. Ensayos* (México DF: FCE).
- Hoff, K. y Stiglitz, J. E. 2002 "La théorie économique actuelle et le développement" en Meier, G. y Stiglitz, J. E. *Aux frontières du développement* (París: Banco Mundial/Eska).
- Lewis, A. 1954 "Economic development with unlimited supply of labour" en *The Manchester School*, mayo.
- Lichstsztejn, S. 2001 "Pensamiento económico que influyó en el desarrollo latinoamericano en la segunda mitad del siglo XX" en *Comercio Exterior* (México DF: BANCOMEXT) Vol. 51, N° 2, febrero.
- Little, I.; Scitovsky, T. y Scott, M. 1975 (1970) *Industria y comercio en algunos países en desarrollo* (México DF: FCE).
- Nurske, R. 1963 *Problemas de formación de capital* (México DF: FCE).
- Perroux, F. 1954 *L'Europe sans rivages* (Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble).
- Perroux, F. 1984 *El desarrollo y la nueva concepción de la dinámica económica* (Barcelona: Serbal/UNESCO).
- Perroux, F. 1991 *L'économie du XXe siècle* (Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble).
- Pinto, A. 1996 (1965) "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano" en *El Trimestre Económico* (México DF: FCE) Vol. LXIII, N° 249, enero-marzo.
- PNUD 2003 *Informe sobre el desarrollo humano 2003* (Washington: ONU).
- Prebisch, R. 1996 (1948) "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" en *El Trimestre Económico* (México DF: FCE) Vol. LXIII, N° 249, enero-marzo.
- Rodríguez, O. 1980 *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL* (México DF: Siglo XXI).
- Rodríguez, O. 2001 "Fundamentos del estructuralismo latinoamericano" en *Comercio Exterior* (México DF: BANCOMEXT) Vol. 51, N° 2, febrero.
- Rostow, W. W. 1953 *The process of economic growth* (Oxford: Oxford University Press/Clarendon Press).
- Sen, A. 2002 "Le développement, de quoi s'agit-il?" en Meier, G. y Stiglitz, J. E. *Aux frontières du développement* (París: Banco Mundial/Eska).
- Singer, H. W. 1996 (1949) "Comercio e inversión en países poco desarrollados. Distribución de las ganancias entre los países inversores y los deudores" en *El Trimestre Económico* (México DF: FCE) Vol. LXIII, N° 249, enero-marzo.
- Stiglitz, J. E. 2003 "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina" en *Revista de la CEPAL*, N° 80, agosto.
- Sunkel, O. 1996 (1971) "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina" en *El Trimestre Económico* (México DF: FCE) Vol. LXIII, N° 250, abril-junio.

- Tavares, M. da C. 1979 *De la sustitución de importaciones al capitalismo financiero* (México DF: FCE).
- Williamson, J. 1990 *El cambio en las políticas económicas de América Latina* (México DF: Gernika).