

TEXTOS SELECCIONADOS
DEL DECENIO 1998-2008

Ricardo Bielschowsky
compilador

 **siglo veintiuno**
editores

CEPAL



siglo veintiuno editores

Guatemala 4824 (C1425BUP), Buenos Aires, Argentina

siglo veintiuno editores, s.a. de c.v.

Cerro del agua 248, Delegación Coyoacán (04310), D.F., México

siglo veintiuno de españa editores, s.a.

c/Menéndez Pidal, 3 bis (28006) Madrid, España

Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio
1998-2008 // Compilado por Ricardo Bielschowsky. - 1ª ed. -
Buenos Aires : Siglo Veintiuno Editores, 2010.
976 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-629-119-4

1. Economía. I. Bielschowsky, Ricardo, comp.
CDD 330

© 2010, Naciones Unidas

© 2010, Siglo Veintiuno Editores

Diseño de cubierta: Mariana Migueles

ISBN 978-987-629-119-4

Impreso en Artes Gráficas Delsur // Alte. Solier 2450, Avellaneda,
en el mes de marzo de 2010

Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina // Made in Argentina

Índice

Nota del editor

Prólogo

Capítulo 1. Sesenta años de la CEPAL

Introducción
Continuidad y cambios en el estructuralismo (1990-2008)
El enriquecimiento en la sexta década
A modo de conclusión

Capítulo 2. Evaluación del desempeño en la sexta década

El balance de la sexta década

Capítulo 3. Una agenda para el futuro

Principios básicos del orden global
Estrategias para el desarrollo
El papel crucial de la mujer
La agenda global

Capítulo 4. Ciudadanía y equidad

Equidad, desarrollo y ciudadanía
Principios de la política social
Ciudadanía y equidad pendiente
Cohesión social y desarrollo en América Latina

C. EL ENRIQUECIMIENTO Y LA MADURACIÓN DEL NEOESTRUCTURALISMO EN LA SEXTA DÉCADA (1998-2008)

En esta sección se presentan los textos que componen la presente obra. Fueron seleccionados por ser representativos de la producción intelectual de la CEPAL de los últimos diez años y están distribuidos en cinco partes.

La primera está compuesta por las novedades analíticas más importantes del período, es decir, los principales elementos conceptuales que enriquecieron el enfoque neoestructuralista en el último decenio. Las otras cuatro partes incluyen los textos que ilustran los cuatro conjuntos de temas a los que se dedicó especialmente la CEPAL: macroeconomía y finanzas, desarrollo productivo e inserción internacional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental. En la presentación de cada uno de esos conjuntos se indica la conexión entre la producción reciente y la historia intelectual de la institución.

Los trabajos seleccionados para esta recopilación son, en su totalidad, publicaciones oficiales de la CEPAL. Antes de continuar, corresponde dejar constancia de la imposibilidad de reflejar en forma adecuada, en el espacio de esta introducción, la extensa producción de la intelectualidad de la CEPAL en la última década, por lo cual se omiten las referencias a gran parte de la labor de sus diferentes divisiones, divulgada en sus seis publicaciones emblemáticas (*Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, *Panorama social de América Latina*, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe* y el *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*), a través de sus 18 colecciones (como las series Políticas sociales, Desarrollo productivo, Financiamiento del desarrollo, Medio ambiente y desarrollo, entre otras) y de la *Revista de la CEPAL*. Entre 1998 y 2008 se divulgaron por estos medios cerca de 1400 textos –en su mayoría firmados por los autores– que exponen los resultados del esfuerzo de investigación y reflexión realizado por la CEPAL en su sexta década. Siguiendo la tradición, esos trabajos, coordinados por los intelectuales de la CEPAL, aportaron la materia prima básica, analítica y empírica para la elaboración de las publicaciones oficiales.¹⁸

18 Cabe destacar, entre ellas, la producción elaborada en las sedes subregionales y oficinas regionales, parte de la cual fue publicada en la serie *Estudios y perspectivas*. Es el caso, por ejemplo, de un centenar de estudios realizados en México sobre ese país y los Estados de Centroamérica, de una media centena de trabajos elaborados en la Argentina sobre ese país, y de varios estudios producidos en la sede subregional de la CEPAL para el Caribe en Puerto España sobre los países del Caribe.

NEOESTRUCTURALISMO

en la presente obra. Fueron el aporte intelectual de la CEPAL y de sus partes.

Las áreas más importantes del pensamiento que enriquecieron el

Las otras cuatro partes incluyen temas a los que se dedicó

Desarrollo productivo e

mediana ambiental. En la primera se

la conexión entre la producción

En su totalidad, publicado

corresponde dejar constancia

en el espacio de esta institución de la CEPAL en la

gran parte de la labor de las comisiones emblemáticas (*Ba-*

1999, *2000*, *Estudio económico de*

Latina. Panorama de la inserción

extranjera en América Latina y el Caribe), a través de

Desarrollo productivo, Fideicomiso, entre otras) y de la

por estos medios cerca de

que exponen los resultados

por la CEPAL en su sexta

realizados por los intelectuales

analítica y empírica para la

en las sedes subregionales y

en la serie *Estudios y perspectivas*

realizados en México

de una media centena de trabajos

estudios producidos

en Puerto España sobre los

LOS QUINQUENIOS

Como se señaló, la CEPAL de la sexta década dio continuidad a la producción intelectual de los cincuenta años precedentes. En los últimos diez, el pensamiento neoestructuralista se enriqueció y maduró en relación con las formulaciones de los años noventa. Para ello contó con la posibilidad de evaluar los resultados de las reformas liberalizadoras a la luz de los resultados económicos y sociales de la región, y de casi una década de intensos debates al respecto.

En el quinquenio 1998-2003, la CEPAL fue dirigida por José Antonio Ocampo, y en el subsecuente (2003-2008), por José Luis Machinea. Existió armonía analítica en los dos quinquenios y sólo se observan ligeras reorientaciones en los enfoques temáticos resultantes de los diferentes contextos.

En efecto, la sexta década transcurrió entre dos coyunturas: la primera mitad fue de lento crecimiento económico, mundial y regional, y la segunda, de rápida expansión. Una breve caracterización ayudará a contextualizar la producción intelectual de esos períodos.

Como es sabido, el primero correspondió a los años de crisis y relativo estancamiento de la región. El marco internacional no era propicio —la expansión anual media del PIB mundial y del comercio internacional de 1998 a 2003 fue del 3,5% y del 2,8%, respectivamente— y el cuadro recesivo se agudizó en la región como consecuencia de la fragilidad financiera de varios países frente a las crisis asiática y rusa, y de las crisis internas —en la Argentina, Brasil, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela, por citar sólo los casos de mayor profundidad y visibilidad—. Lamentablemente, fue correcta la advertencia premonitoria de la CEPAL cuando alertaba, en los años noventa, de los peligros de las políticas de estabilización ancladas en un tipo de cambio valorizado y expuestas a un endeudamiento externo excesivo, en especial considerando la volatilidad creciente de los capitales internacionales y la fragilidad de la regulación financiera prudencial local (véase CEPAL, 1995).

Los indicadores de los resultados económicos no dejan margen de duda en cuanto al comportamiento de la región en su conjunto. En los seis años transcurridos entre 1998 y 2003, la tasa de crecimiento del PIB de América Latina y el Caribe fue, en promedio, del 1,4% y la de desempleo media subió del 10,3 al 11,0%. La inversión se retrajo, al punto de reducir la razón entre la formación bruta de capital fijo y el PIB del 19,7 al 16,5%. El riesgo-país se elevó en la mayor parte de la región, mermó la entrada de capitales, las exportaciones crecieron a una tasa muy inferior a la de los años precedentes (4,9% anual contra el 10,4% en el período 1990-1997) y los términos de intercambio no mejoraron. En consecuencia, durante esos años hubo fuertes devaluaciones cambiarias en casi todos los países, incluso donde no se produjo una corrida especulativa contra la moneda local. Sin embargo, la coyuntura recesiva impidió que las presiones inflacionarias derivadas de las devaluaciones cambiarias incidieran en forma notoria en los precios.

Las sucesivas crisis y el estancamiento de fines de la década de 1990 marcaron un punto de inflexión ideológica en la región a comienzos de la década siguiente. En el decenio precedente, el aspecto sobresaliente en ese campo fue una relativa hegemonía de la perspectiva neoliberal, que acompañó la adopción generalizada de reformas, apartándose drásticamente de la institucionalidad previa. Como se observó, la CEPAL se batió contra esa hegemonía a partir de una agenda propositiva, contenida en el mensaje de transformación productiva con equidad, pero el clima ideológico le era desfavorable.

Las circunstancias cambiaron con las crisis y la recesión prolongada y se observó un relativo debilitamiento del Consenso de Washington. Desaparecida la hegemonía preexistente, en su lugar se estableció un equilibrio relativo entre el neoliberalismo y las visiones alternativas, entre las cuales se situaba el neoestructuralismo de la CEPAL. El nuevo clima ideológico internacional y regional permitió –y exigió– que la CEPAL reforzara su postura crítica, cuyos resultados en términos de creación analítica serán reseñados más adelante.

La recuperación de la mayoría de los países de la región sólo se produciría a partir de mediados de 2003. Se inicia entonces un período de expansión de aproximadamente cinco años, que concluye con la presente crisis internacional. La recuperación del crecimiento se produjo cuando ya se habían superado las crisis nacionales y las condiciones macroeconómicas volvían a mostrarse favorables al crecimiento con un mínimo de estabilidad monetaria.

Como se sabe, en este período las condiciones internacionales han sido muy propicias. Los Estados Unidos comenzaron a aplicar una política fiscal y monetaria expansionista a partir de 2002, en contraposición a la crisis de confianza posterior a los atentados del 11 de septiembre de 2001, y de esa manera se redinamizaron el comercio internacional y el nivel de la actividad mundial. Súmense a ello el mantenimiento de una baja inflación mundial, una extraordinaria expansión de la liquidez internacional, el crecimiento simultáneo de Europa y Japón, y la exuberancia de la economía china, que arrastraba a las demás economías asiáticas, y el resultado sería un cuadro de bonanza exportadora de productos básicos en volúmenes y precios que no se registraban desde hacía mucho tiempo. A la vez, aunque la repercusión del crecimiento haya sido más favorable para los países productores de petróleo y para América del Sur –en particular para las naciones productoras de minerales metálicos–, los países del norte de la región, como México y varios países de Centroamérica y el Caribe, se vieron beneficiados por la recuperación estadounidense. Pasaron así a registrar tasas de crecimiento relativamente elevadas, a pesar de la pérdida de competitividad en la producción de maquila frente a la competencia asiática y, en algunos casos, a pesar del deterioro de los términos de intercambio derivado de la importación de petróleo.

Las cifras del período 2004-2007 contrastan con las del sexenio anterior. La tasa media anual de crecimiento regional del PIB en esos cuatro años llegó al

la década de 1990 marcaron los comienzos de la década si bien presente en ese campo fue el que acompañó la adopción de la institucionalidad de la hegemonía a partir de la transformación productiva estable.

la recesión prolongada y se obtuvo en Washington. Desaparecida la un equilibrio relativo entre el que se situaba el neoestructural internacional y regional permitieron, cuyos resultados en desafiante.

la región sólo se produciría a un período de expansión de la presente crisis internacional. que se habían superado las crisis habían a mostrarse favorable monetaria.

internacionales han sido muy una política fiscal y monetaria a la crisis de confianza de 2001 y de esa manera se redujo de la actividad mundial. Súbita mundial, una extraordinaria simultáneo de Europa que arrastraba a las demás economías de bonanza exportadora de que se registraban desde hacía de crecimiento haya sido más para América del Sur –en metales metálicos–, los países del de Centroamérica y el Caribe, latinoamericano. Pasaron así a registrar a pesar de la pérdida de competitividad asiática y, en de intercambio derivado de

del sexenio anterior. La que en los cuatro años llegó al

se registró una importante recuperación de la ocupación, con una reducción, por ejemplo, del desempleo urbano abierto, del 11% en 2003 al 8% en 2007. Las exportaciones crecieron un 7,6% anual en volumen y un 19,9% en valor en un contexto en el que los términos de intercambio en general mejoraron para los países de la región, aunque no de manera uniforme, siendo la excepción muchos de los países importadores de petróleo. Las importaciones también se incrementaron sobremanera, pero, por primera vez en mucho tiempo, la región conciliaría expansión económica con saldos comerciales favorables en varios países, con saldos favorables en la balanza de pagos en cuenta corriente.

La expansión de la inversión que se financiaría a partir del ahorro interno produjo a tasas superiores al ingreso, lo cual elevó la relación entre formación bruta de capital fijo y PIB del 18% en 2003 al 20,7% en 2007. Al mismo tiempo, hubo una considerable mejora del balance comercial y un marcado crecimiento de las remesas de emigrantes, además de una sostenida recuperación de los flujos de entrada de las inversiones directas de empresas y del capital financiero. Pese a la formación de reservas, esas tendencias provocaron la volatilización cambiaria en la mayoría de los países y, por consiguiente, aun en un contexto expansivo, contribuyeron a la preservación de bajas tasas de inflación en casi todos ellos.

A pesar del panorama general favorable, tras las crisis de fines de los años noventa se mantuvo el equilibrio ideológico entre el neoliberalismo y las visiones que lo cuestionaban. Lo mismo puede decirse en relación con el contexto regional, donde, además, se observó el surgimiento de gobiernos con discursos y programas opuestos al ideario antes hegemónico.

Por lo tanto, el panorama fue acogedor para la plena continuidad del trabajo previo de la CEPAL y para las propuestas que se habían fortalecido en el quinquenio anterior. La principal diferencia residiría en una alerta sistemática sobre el hecho de que la historia regional mostraba que la bonanza sería pasajera.

En la etapa precedente se insistió en la necesidad de implementar políticas anticíclicas y los diagnósticos apuntaban a evitar los errores cometidos. En la nueva fase, el empeño al respecto no sería menor, pero los diagnósticos pasaron a realzar la idea de que el momento favorable debía ser aprovechado para anticipar futuras dificultades. Por lo demás, tuvieron plena continuidad los mensajes en cuanto al desarrollo de América Latina y el Caribe a mediano y largo plazo –mucho más allá de eventuales coyunturas de bonanza– y a la importancia de fomentar transformaciones fundamentales en las esferas productiva y social, así como a la inversión de las tendencias ambientales desfavorables.

Ocampo llegó a la CEPAL cuando se iniciaba el período recesivo, justamente en medio de las crisis financieras que sacudían a las economías de gran parte de los países en desarrollo en todo el mundo. Organizó en torno a la propuesta de un “pacto fiscal” el documento sobre finanzas públicas que se elaboraba en la

CEPAL a su llegada, y que fue presentado poco después, en el período de sesiones de 1998. En sintonía con lo que la institución había articulado en los años noventa sobre resultados y políticas macroeconómicas en circunstancias de volatilidad de capitales, profundizó el análisis para evaluar los efectos de los flujos de capital internacional en las economías regionales, en los períodos de auge y caída.¹⁹ Colocó el acento en la importancia de construir una arquitectura financiera mundial y regional, y de adoptar políticas nacionales autónomas, con fuertes componentes anticíclicos, para atenuar o compensar los efectos de esos flujos de capital (Ocampo, 1999a y 1999b; CEPAL, 2000a, 2001a, 2002a).

Asimismo, rescató la idea prebischiana de las asimetrías en el orden internacional (Ocampo, 2001; CEPAL, 2002a) y profundizó el análisis de las condiciones socioeconómicas y de inserción internacional de la región en la era de la globalización (CEPAL, 2002a). Coordinó un detallado análisis crítico sobre el desempeño de los países a la luz de las reformas e insistió en la importancia de establecer vínculos entre el análisis macroeconómico, el análisis del proceso de producción de bienes y servicios y el de la evolución social.²⁰ Al mismo tiempo, enriqueció el pensamiento neoestructuralista con un estimulante esquema analítico sobre la interacción entre los mecanismos de transformación de la estructura productiva y el crecimiento de la economía (Ocampo, 2002, 2005).

Durante ese período se fortaleció también el análisis de la dimensión social de la realidad regional y se hizo hincapié en la cuestión de la ciudadanía, rescatándose la antigua tradición sociológica iniciada por Medina Echavarría cuarenta años antes (CEPAL, 2002a).²¹ Asimismo, en el temario de la CEPAL se amplió el espacio para continuar avanzando en el conocimiento de la problemática de la preservación del medio ambiente.²²

En síntesis, de diferentes formas Ocampo rescató y actualizó las bases estructuralistas del pensamiento de la CEPAL. Si desde el punto de vista analítico Fajnzylber fue el protagonista en la inauguración del neoestructuralismo, Ocampo fue quien propugnó su consolidación y refinamiento.

Machinea dio continuidad a esos trabajos y los enriqueció, agregando algunas propuestas muy apropiadas al contexto expansivo que la región vivía en el quinquenio en que lideró la CEPAL.²³ No por casualidad –ya que llegó a la institución a comienzos del período expansivo– insistiría en la importancia de elabo-

19 Correspondió a Ricardo Ffrench-Davis liderar en la CEPAL la producción en el terreno de la macroeconomía en los años noventa.

20 En el campo de la relación entre los ámbitos macro, meso y microeconómicos se alineó con los postulados de Jorge Katz (CEPAL, 1996a; Katz, 2000a).

21 En el rescate contó con la colaboración de Ottone y Hopenhayn.

22 En ese terreno recibió el apoyo de Alicia Bárcena y su equipo.

23 Véase una presentación sintética de sus "ideas para una agenda de desarrollo" en Machinea (2007).

ses, en el período de sesiones articulado en los años en circunstancias de volatilidad de los flujos en los períodos de auge y en la arquitectura financiera autónomas, con fuertes efectos de esos flujos (Vera, 2001a, 2002a).

En el análisis de las condiciones de la región en la era de la globalización, se hizo un análisis crítico sobre el papel de la importancia de la integración regional y el análisis del proceso de transformación de la estructura productiva (Vera, 2002, 2005).

En el análisis de la dimensión social de la ciudadanía, rescatando el estudio de Medina Echavarría cuando el temario de la CEPAL se centró en el crecimiento de la problemática social, se actualizó las bases estructurales del punto de vista analítico del neoestructuralismo, fortaleciendo el pensamiento.

Se actualizó, agregando algunas reflexiones, que la región vivía en el quinto decenio que llegó a la institución, en la importancia de elaborar

una agenda de desarrollo” (Vera, 2006a). En el primer trabajo se abordó la producción en el nivel meso y microeconómico (Vera, 2006a; Katz, 2000a). En el segundo, Hopenhayn. En el tercer equipo. En el cuarto, una agenda de desarrollo”

una agenda de desarrollo” (Vera, 2006a). En el primer trabajo se abordó la producción en el nivel meso y microeconómico (Vera, 2006a; Katz, 2000a). En el segundo, Hopenhayn. En el tercer equipo. En el cuarto, una agenda de desarrollo”

En ese período se acentuó también la necesidad de crear una institución regional y una coordinación entre las naciones para enfrentar los problemas macroeconómicos (véanse Machinea y Rosenwurzel, 2005; Ocampo, 2006; Machinea y Titelman, 2007), en el marco de un proyecto regional. Sin embargo, se optó por dar prioridad a las perspectivas de la producción y el consumo y al área social. Se destacó la importancia de realizar transformaciones en esos ámbitos y la inconveniencia de “dormirse en los laureles” de las bondades del crecimiento momentáneo, porque suelen ser temporarias y no preparan para el futuro.

El primero de esos temas –desarrollo productivo y comercio internacional– Machinea le dedicó dos de los tres documentos de los períodos de sesiones estructurados bajo su orientación (CEPAL, 2004a, 2008a).²⁴ En ese terreno, continuando la perspectiva de la agenda global, puso énfasis en los problemas para el multilateralismo derivados de las circunstancias de la multiplicación y la yuxtaposición de acuerdos bilaterales, subregionales, regionales e interregionales.

En relación con la temática social destacaría, por ejemplo, los trabajos sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Naciones Unidas, 2005) y el estudio sobre las redes de protección social en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2006a).²⁵ Este último tal vez sea la reflexión de mayor amplitud y aliento realizada en la región sobre el tema. Se preparó, además, un proyecto de largo alcance basado en el concepto de cohesión social, a partir del cual la CEPAL inició la prometedora experiencia de colocar el aspecto sociológico en el núcleo central de su análisis (CEPAL, 2007b). En diferentes cuestiones, como las de género, minorías étnicas y migración internacional, se integraron las perspectivas de ciudadanía y derechos humanos a la de la agenda global, en sintonía con los demás trabajos de las Naciones Unidas sobre esos temas. Al mismo tiempo se dio continuidad a los trabajos que la CEPAL venía realizando sobre el medio ambiente, fortaleciendo una tradición iniciada en la institución por Osvaldo Sunkel y otros, treinta años atrás.

24 Para la elaboración de los documentos citados contó con la colaboración de Juan Martín y con la reflexión acumulada en las distintas divisiones por equipos liderados por destacados especialistas como Ferraz, Cimoli, Ventura-Díaz, Rosales y Sánchez-Albavera. Entre otras contribuciones del autor al tema véase, por ejemplo, Machinea y Vera (2006, 2007).

25 Sus colaboradores más importantes en el primer trabajo fueron Alicia Bárcena y Arturo León, y en el segundo, Andras Uthoff y Daniel Titelman.

NUEVAS FORMULACIONES ANALÍTICAS

La primera parte de los documentos seleccionados está dedicada a los textos representativos de la incorporación de novedades analíticas en el pensamiento de la CEPAL en el período 1998-2008.

Cabe señalar que no se trata de innovaciones teóricas o conceptuales a escala global, sino sencillamente de la utilización de conceptos y esquemas analíticos que se incorporaron como novedades en el pensamiento de la institución, y que, cuanto menos, le imprimieron un nuevo énfasis. Tales innovaciones ilustran cómo, sin perder la referencia analítica tradicional (o sea, la orientación histórico-estructural), el pensamiento de la CEPAL siguió avanzando en su sexta década con inquietud intelectual y una actitud de renovación permanente.

Fueron cinco las principales novedades introducidas en el quehacer de la institución en el último decenio: a) la incorporación de un amplio balance del desempeño de los países en los ámbitos económico y social tras las reformas liberalizadoras, b) la perspectiva de una agenda para la era global, c) los conceptos sociopolíticos de ciudadanía y cohesión social, d) la fusión entre los abordajes estructuralista y schumpeteriano, y e) el énfasis puesto en las políticas macroeconómicas anticíclicas frente a la volatilidad de capitales.

a) Balance de los efectos de las reformas sobre la base del desempeño de los años noventa

El primer aporte de la CEPAL en la última década, desde el enfoque neoestructuralista, consistió en el seguimiento y la evaluación crítica de los resultados de las reformas. Fue analizado el desempeño escasamente favorable de los países de la región en la década de 1990, en un esfuerzo de investigación y reflexión realizado entre el segundo quinquenio de la década de 1990 y comienzos de la siguiente. Este proyecto se materializó en un numeroso conjunto de documentos y libros.

En el capítulo 2 de la presente obra se incluye la introducción de uno de ellos, *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa* (CEPAL, 2001b). El libro contiene un balance crítico contundente de la evolución de América Latina y el Caribe bajo la influencia de las reformas.²⁶

²⁶ El libro fue coordinado por Ocampo, Bajraj y Martín. Puede consultarse un resumen en Ocampo (2004). Entre los demás componentes del esfuerzo de revisión crítica sobre los años noventa cabe destacar un conjunto de estudios realizados entre 1996 y 2000, reunidos en gran número de libros y publicaciones y sintetizados en Stallings y Peres (2000); un libro de reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado, coordinado por Núñez del Prado (CEPAL-ILPES, 1998), y "Una década de desarrollo social en América Latina", coordinado por Ocampo, Franco y Sainz (CEPAL, 2004b).

Por ejemplo, por el lado de los menores déficits fiscales, los flujos de inversión extranjera directa, los factores líderes, el incremento del desarrollo ambiental, el apoyo por los derechos humanos, el crecimiento económico frustrante en los países en desarrollo, la preponderancia de los sectores de servicios, la reestructuración de los sectores de capacidad productiva, la vulnerabilidad externa, el capital. Las sombras cubren el desempleo, la pobreza, el ingreso relativamente

Agenda para la era global. La segunda novedad se refiere a la producción con equidad global, compuesta de principios y estrategias nacionales creadas por Ocampo para las negociaciones y otros instrumentos, el global, el regional, reproduce el principal texto presentado en el vigésimo *Globalización y desarrollo* (CEPAL, 2001a).

En lo que respecta a la agenda, encuentran en los debates de nacionales: suministrar bienes, estabilidad macroeconómica, mecanismos heterodoxos, las productiva y comercial, entre la movilidad de capital, social mundial basada en, sobre el espacio a las reflexiones en los cuatro campos a que transformación productiva, los terrenos global y nacional, recomendaciones en cuanto a novedades regionalmente, en la migración financiera, productiva

Por ejemplo, por el lado de las “luces”, la obra destaca el control de la inflación y los menores déficits fiscales, el dinamismo exportador, la mayor atracción de inversiones extranjeras directas, el aumento de la productividad de las empresas y los sectores líderes, el incremento del gasto social, la mayor atención a la problemática del desarrollo ambientalmente sostenible y los avances en la democracia y el respeto por los derechos humanos. Por el lado de las “sombras”, señala el crecimiento económico frustrante e inestable, la insuficiente diversificación de las exportaciones, la preponderancia de estrategias defensivas en las empresas nacionales y la reestructuración de los sectores industriales, con resultados muy deficientes en materia de capacidad productiva e innovadora, grandes déficits externos y persistencia de la vulnerabilidad externa, exacerbada por la gran volatilidad de las corrientes de capital. Las sombras cubren también un ahorro y una inversión deprimidos; el aumento del desempleo, la informalidad y la heterogeneidad estructural; y la distribución del ingreso relativamente estable, sin alcanzar las deseadas mejoras.

Agenda para la era global

La segunda novedad se refiere a la ampliación del paradigma de la transformación productiva con equidad para absorber el concepto de agenda para la era global, compuesta de propuestas relativas al papel crítico del espacio regional y de estrategias nacionales frente a la globalización. Ese paraguas conceptual fue creado por Ocampo para organizar las recomendaciones sobre estrategias, instituciones y otros instrumentos de orientación política en esos tres ámbitos, es decir, el global, el regional y el nacional. En el capítulo 3 de esta recopilación se reproduce el principal texto referido a esa agenda, extraído del documento presentado en el vigésimo noveno período de sesiones de la CEPAL en 2002, *Globalización y desarrollo* (CEPAL, 2002a).

En lo que respecta a la agenda global, el concepto reitera principios que se encuentran en los debates de la diplomacia y de los derechos humanos internacionales: suministrar bienes públicos globales (democracia, paz, seguridad, estabilidad macroeconómica y financiera, entre otros); corregir, empleando mecanismos heterodoxos, las asimetrías internacionales en tres áreas básicas (productiva y comercial, macroeconómica y financiera, y desigual tratamiento entre la movilidad de capitales y la de mano de obra), e incorporar una agenda social mundial basada en derechos. En el terreno de las estrategias nacionales, abre el espacio a las reflexiones vinculadas con los desafíos de la globalización en los cuatro campos a que se dedica la CEPAL (macroeconomía y finanzas, transformación productiva, desarrollo social y sostenibilidad ambiental) y, entre los terrenos global y nacional, introduce la dimensión intermedia relativa a las recomendaciones en cuanto a institucionalidad y políticas que pueden ser promovidas regionalmente, en apoyo a la estabilidad macroeconómica y a la integración financiera, productiva y comercial.

Huelga señalar que el concepto de agenda para la era global se ajusta a la perfección a la tradición estructuralista de la institución que consiste en estudiar la realidad de la región y recomendar políticas a la luz de sus ideas sobre la inserción internacional y las relaciones centro-periferia.

c) El enfoque de los derechos, la ciudadanía y la cohesión social

La tercera innovación es el énfasis en el enfoque de los derechos, la ciudadanía y la cohesión social. La dimensión sociológica del desarrollo no es nueva en la producción de la CEPAL. Ya en el pasado contó con la colaboración de grandes intelectuales del área, como Medina Echavarría, Cardoso, Faletto, Graciarena, Wolfe y Gurrieri. En el período reciente, la temática recuperó una promisoriosa centralidad en el pensamiento de la institución.

En la etapa previa, la cuestión de los conflictos entre clases sociales ocupaba, inevitablemente, un lugar preponderante en los análisis. En la nueva versión, el centro de atención se ha trasladado a las dificultades para el pleno ejercicio de los derechos de la ciudadanía. Se trata del encuentro con la tradición de defensa de los derechos humanos de las Naciones Unidas que, como se sabe, se inició con el cometido de garantizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos, y gradualmente incorporó el concepto de derechos económicos, sociales y culturales. El encuentro se da en ambas dimensiones, y mediante su interacción, contenida en la expresión cohesión social.

El tema fue abordado en numerosos textos,²⁷ pero adquirió relevancia en dos de ellos: en el documento del período de sesiones de 2000, *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (CEPAL, 2000a), y en el libro *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2007b). En la presente obra (capítulo 4) se reproducen partes de los capítulos II, III y XIV del documento, así como extractos de la síntesis del libro.²⁸

La arquitectura conceptual del mensaje sobre derechos, ciudadanía y cohesión social se sostiene en cuatro pilares complementarios. El primero es el examen de los problemas sociales de la región –pobreza, exclusión, desigualdad de ingresos y riqueza, insuficiente e inadecuada protección social, acceso desigual

27 Por ejemplo, en "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad" (CEPAL-UNESCO, 1992b) ya se destacaba la importancia de la educación para avanzar en el terreno de la ciudadanía. A propósito del uso del concepto de derechos por la CEPAL, véase la reseña de Artigas (2003).

28 El primero fue preparado principalmente por Ernesto Ottone y Martín Hopenhayn, con el estímulo de Ocampo, y el segundo tuvo como principales redactores a Ottone, Hopenhayn, Sojo y Vergara, con el estímulo de Machinea. Sobre la cohesión social véase también el libro editado por Sojo y Uthoff (2007) y el número 1 de la revista *Pensamiento Iberoamericano*, segunda época, dedicado al tema, así como su presentación, a cargo de Machinea y Durán (2007).

los mecanismos de protección existentes, discriminación racial, étnica y cultural. El segundo pilar es el desarrollo de un marco ético de derechos humanos, entendidos como universales, indivisibles e interdependientes. El segundo pilar es que las políticas sociales y la lucha contra la pobreza deben estar regidas por los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. El tercero indica que estos temas deben ser tratados en su totalidad, tanto en lo que se refiere a la necesaria interacción con las políticas económicas –ya que ambas tienen responsabilidades compartidas en el desarrollo social– como al reconocimiento de las relaciones virtuosas entre los diferentes beneficios sociales (educación, salud y vivienda, entre otros). El cuarto fundamento es el desarrollo de una institucionalidad y una ciudadanía democrática que, en esencia, conduzcan a los ciudadanos a integrarse en la vida política y a organizarse de manera de participar en los procesos de toma de decisiones y de implementación de las políticas sociales que corresponden a la satisfacción de sus derechos, y que fortalezcan su “sentido de pertenencia”. Este es definido como “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan” (CEPAL, 2007b: 19).

De acuerdo con esos pilares, el sistema de indicadores propuesto para dar seguimiento a los avances –y retrocesos– en la cohesión social incluye: desigualdad, pobreza e indigencia, acceso al empleo, educación, salud, vivienda, habilidades y brecha digital, si bien no se limita sólo a ellos. Incluye además la institucionalidad (el funcionamiento de la democracia, las instituciones del Estado y del mercado, y la familia) y el sentido de pertenencia, asociado a multiculturalismo, confianza, participación, expectativas de movilidad y solidaridad social.

En síntesis, el trabajo conceptual sobre derechos, ciudadanía y cohesión social constituye un importante esfuerzo analítico tendiente a organizar la problemática del desarrollo en torno a dos funciones: i) abrir el debido espacio a la cuestión de los derechos en el paradigma de la transformación productiva con equidad, y ii) poner políticamente en contexto el tema mediante el estudio de las percepciones de los ciudadanos y de la organización social necesaria para que ejerzan presión ideológica y política y, al mismo tiempo, participen en los procesos de toma de decisiones e implementación de las políticas de desarrollo, en particular, de las políticas sociales.²⁹

29 Con la novedad analítica se inaugura un prometedor curso de investigación sobre la realidad de la región, que, se reconoce, exige profundización e integración de los estudios sobre las múltiples limitaciones que enfrenta el objetivo de la cohesión social: tasas de crecimiento del ingreso y de empleo insuficientes, disociación entre avances materiales y avances en el terreno simbólico; discriminación racial, étnica y cultural; rápidas transformaciones culturales conducidas por los medios de comunicaciones, complejidad y fragmentación del mapa de actores sociales, falta de claridad en cuanto a las

d) Fusión entre los abordajes estructuralista y schumpeteriano

El balance de los años noventa señala un cuarto avance, que corresponde a un interesante refinamiento analítico del neoestructuralismo de la CEPAL en el campo del desarrollo productivo y la inserción internacional: la fusión de la visión estructuralista y la interpretación schumpeteriana. Tal fusión, que tuvo sus orígenes en los escritos de Fajnzylber de los años ochenta, fue perfeccionada analíticamente en la CEPAL del período reciente por varios intelectuales, en especial Katz, Ocampo y Cimoli.

Es posible destacar tres formulaciones complementarias. Primero, bajo la orientación de Katz, la fusión se ha expresado en un conjunto de trabajos de evaluación crítica de los efectos de las reformas en el comportamiento productivo de los países de la región y de sus efectos en el ritmo de crecimiento de las economías, así como en toda una reflexión sobre las estrategias de transformación y las políticas de desarrollo correspondientes (Katz, 2000a, 2000b).

La segunda formulación es una contribución al análisis de la relación entre la dinámica de las estructuras productivas y el crecimiento económico de los países en desarrollo (Ocampo, 2002, 2005). El análisis se alinea con los que consideran –como en la CEPAL desde sus orígenes– que el aumento del PIB per cápita está ligado a modificaciones en la composición del producto y en las modalidades de especialización para el comercio internacional. El examen de los procesos de innovación se integra con la idea de la formación de cadenas productivas a partir de los impulsos que, potencialmente, promueven las innovaciones en términos de “aspectos complementarios, vínculos y redes”, capaces de generar un “tejido productivo integrado”. O sea, aborda la cuestión de la innovación en el sentido amplio de Schumpeter, como la capacidad de crear nuevas actividades y nuevas formas de realizar las ya existentes.³⁰

normas simbólicas y de solidaridad, y vacío entre igualdad jurídica y eficacia del sistema judicial para dar tratamiento equitativo al conjunto de los ciudadanos.

30 El autor desarrolla una tipología de procesos de transformación estructural, con la que caracteriza la evolución de las estructuras productivas de acuerdo con la combinación entre procesos de aprendizaje (fuertes o débiles) y complementariedades generadas (fuertes o débiles). Luego plantea una novedosa formalización de los vínculos entre las dinámicas estructural y macroeconómica mediante un modelo que explora la idea de un círculo virtuoso potencial entre, por un lado, los impulsos generados por el crecimiento del PIB sobre la productividad (como en la función de Kaldor-Verdoorn) y, por otro, los impulsos que el aumento de la productividad –derivado de las innovaciones– genera sobre la expansión del PIB. El autor concluye señalando lo siguiente: “La clave para un rápido crecimiento en los países en desarrollo es una combinación de estrategias orientadas a la transformación dinámica de las estructuras productivas y de estabilidad y condiciones macroeconómicas favorables [...], complementada con políticas orientadas a reducir la heterogeneidad estructural” (Ocampo, 2005: 41). Su visión es que América Latina y el Caribe, tras las

En el documento presentado en el trigésimo segundo período de sesiones de la Comisión en 2008, la interpretación se abre a otra novedad analítica, a saber, la idea de que, con la revolución tecnológica, las oportunidades se presentan ahora en distintos sectores de la economía y no sólo en la industria. Retomaremos este enfoque más adelante, en el apartado “Transformación productiva y comercio internacional”.

e) Énfasis en políticas macroeconómicas anticíclicas frente a la volatilidad de los capitales

La inestabilidad del crecimiento y su evidente asociación con la volatilidad de los capitales financieros durante la década de 1990 se transformaron en un tema importante en la agenda de la CEPAL. La primera manifestación de preocupación en ese sentido apareció ya en los documentos de la primera mitad de la década (CEPAL, 1995). En aquel momento se insistía en la creación de mecanismos capaces de atenuar la entrada de capitales especulativos y sus efectos no deseados. A partir de las crisis de la segunda mitad de la década, la CEPAL trasladó el énfasis a la construcción de una institucionalidad financiera internacional y regional (CEPAL, 1999a, 2002a) y a la elaboración de políticas anticíclicas adecuadas para la conducción de una macroeconomía estable en América Latina y el Caribe (véase CEPAL, 2000a, 2001a, 2002a). Este tema se retomará en la siguiente sección.

MACROECONOMÍA Y FINANZAS

La crisis de la deuda de los años ochenta obligó a la CEPAL a concentrar aún más su atención en la reflexión sobre cuestiones macroeconómicas y financieras, un eje que nunca dejó de estar presente. Prueba de ello es el seguimiento sistemático de la coyuntura económica de los países de la región, reflejado en la publicación anual de la institución, el *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, que completó en 2008 su sexagésima edición.³³

Antes de 1980 se podrían definir tres formulaciones analíticas en la producción de la CEPAL en el campo de la macroeconomía. Primero, en los textos inaugurales Prebisch argumentó que la vulnerabilidad externa, que atribuía sobre todo a cuestiones productivas y comerciales, debía enfrentarse con políticas macroeconómicas anticíclicas basadas en la gestión de divisas, y no mediante la gestión de políticas fiscales y monetarias, como más recientemente pasaría a recalcar la institución.

³³ Sobre los cincuenta primeros años de la publicación véase el artículo de la edición correspondiente a 1997-1998 (CEPAL, 1998c), cuya elaboración estuvo a cargo de José Miguel Benavente.

segundo período de sesiones de la CEPAL, una novedad analítica, a saber, las oportunidades se presentan básicamente en la industria. Retomaremos el tema de la "Transformación productiva y

relación con la volatilidad de los precios. En 1968 se transformaron en un tema de la primera manifestación de premoniciones de la primera mitad de la década se consistía en la creación de mercados especulativos y sus efectos. A lo largo de la mitad de la década, la CEPAL se preocupó por la inestabilidad financiera internacional y la implementación de políticas anticíclicas para asegurar una economía estable en América Latina y el Caribe. Este tema se retomará

que a la CEPAL a concentrar aún más en temas macroeconómicos y financieros. Un ejemplo de ello es el seguimiento de los países de la región, reflejado en la publicación de *Indicadores de América Latina y el Caribe*.

Los temas analíticos en la producción de la CEPAL. Primero, en los textos se centró en la estabilidad externa, que atribuía a la necesidad de enfrentarse con políticas de gestión de divisas, y no mediante el uso de divisas más recientemente pasaría a

que se vea el artículo de la edición de la CEPAL cuya elaboración estuvo a

que se vea el artículo de la edición de la CEPAL. En los años cincuenta se indagó la posibilidad teórica de que la estabilidad monetaria de la inflación de los países latinoamericanos no fuera determinada por la política monetaria, sino los desajustes en los precios, determinados esencialmente por los estrangulamientos externos (la denominada inflación es-

tricta). En los años sesenta, como ya señalamos, a lo largo de la década de 1970, la CEPAL se preocupó por los peligros del exceso de endeudamiento externo. Las advertencias de la CEPAL eran premonitorias de la crisis de la deuda y anticipatorias de la futura reestructuración de la institución por los problemas derivados de los efectos de la inestabilidad de las corrientes de capitales internacionales en la estabilidad macroeconómica, tema que adquiriría preponderancia en la institución en las décadas de 1990 y 2000.

Con la crisis de la deuda se inicia una fase de análisis más continua y detallada de los desequilibrios macroeconómicos y fiscales, y una atención prioritaria a la balanza externa y a los movimientos financieros internacionales y sus efectos en la solvencia financiera y la estabilidad macroeconómica internas.³⁴

A partir de los años ochenta, la CEPAL explicitaría en forma reiterada la necesidad fundamental de lograr equilibrios fiscales y combatir la inflación. Como hemos mencionado con anterioridad, durante esos años convivieron en la institución distintas posiciones en cuanto al tratamiento de este asunto. Sin embargo, en los años noventa predominó la interpretación heterodoxa en lo que se refiere a una serie de elementos centrales de la gestión macroeconómica y financiera. Esto se manifestó en por lo menos tres aspectos cruciales del debate en ese campo.

Primero, en la importancia asignada a la combinación entre estabilidad de precios y estabilidad del ritmo de crecimiento, o sea, el principio de fondo keynesiano de que las políticas monetaria, cambiaria y fiscal deben orientarse en forma simultánea a la estabilidad de precios y a la expansión sustentada en el nivel de actividad. Éste fue un aspecto destacado reiteradamente por Ricardo Ffrench-Davis, el principal responsable de las formulaciones en materia macroeconómica de la CEPAL en los años noventa.³⁵

34 En ese período se debatió ampliamente la cuestión de la renegociación de la deuda externa con miras a reimpulsar el crecimiento económico y el desarrollo. Véase, por ejemplo, Devlin (1984, 1985).

35 En el libro donde propone "reformular las reformas" y realiza la importancia de crear un entorno "productivista" en lugar de "financierista", el autor destaca el hecho de que "existe una tendencia inquietante a desestimar la significación que reviste la inestabilidad y la subutilización de la capacidad productiva", y a ignorar sus efectos distributivos perversos. "pues los sectores de mayores ingresos y mejor acceso a mercados aprovechan más plenamente las oportunidades que surgen en los períodos de auge y se ajustan con mayor agilidad en los períodos recesivos" (Ffrench-Davis, 2003: 45).

Segundo, y como complemento, en la heterodoxia del análisis de los efectos potencialmente perversos del libre flujo de capitales especulativos en la salud macroeconómica de los países de la región, en sus incentivos para invertir y en su competitividad, así como en las recomendaciones de flexibilización de las políticas monetaria y cambiaria para el manejo de esas corrientes de capital. Según esta visión, el control debía hacerse tanto por medio de instrumentos internos –énfasis en los años noventa– como a través de la articulación de una nueva arquitectura financiera (mundial y regional) –énfasis en los años 2000–. Subyace en toda esta posición la propuesta de que el conjunto de políticas tuvieran carácter anticíclico, es decir, que dieran mayor estabilidad al crecimiento de la economía a largo plazo y evitaran sobre todo la apreciación cambiaria, por sus efectos negativos en la competitividad y la balanza de pagos, magnificadores de la vulnerabilidad externa.

Tercero, en la diferenciación del énfasis en la regulación y la fiscalización rigurosas de las instituciones financieras y del mercado de capitales, así como en la importancia de su estabilidad. Los economistas ortodoxos no discrepaban, en abstracto, con la regulación –no podían discrepar con el Acuerdo de Basilea–, pero la reflexión no siempre era seguida con entusiasmo en los diferentes países, tal vez por las controversias que el tema despierta en la comunidad financiera, a menudo renuente a todo tipo de interferencia, sobre todo en América Latina.³⁶

Esos elementos aparecen ya en los textos de la CEPAL en la primera mitad de la década de 1990. Sin embargo, la reflexión con posterioridad se intensificó y nuevos aportes ampliaron el ámbito de los análisis realizados hasta esa fecha. Su elemento organizador básico fue la idea de que, junto con la responsabilidad fiscal y monetaria, es preciso elaborar políticas macroeconómicas y financieras que permitan enfrentar adecuadamente los problemas generados por la vulnerabilidad externa. Se entiende que esos problemas derivan de las bruscas oscilaciones de la demanda mundial de bienes y servicios en los que se especializa la región, de la volatilidad de las corrientes de capitales internacionales y de la insuficiente regulación y fiscalización de los sistemas financieros locales. Esas políticas deben dar estabilidad a las inversiones y al crecimiento a corto, mediano y largo plazo y, para ello, deben tener entre sus elementos una resuelta motivación anticíclica.

En la presente obra se reproducen cuatro textos representativos de la producción intelectual de la CEPAL en los ámbitos macroeconómico y financiero entre 1998 y 2008, en el orden cronológico de su publicación.

36 La contribución de la CEPAL al debate puede encontrarse, por ejemplo, en el capítulo XII del documento sobre el período de sesiones de 1994 (CEPAL, 1995), cuya redacción fue coordinada por Günther Held.

Entre ellos (capítulo 6 de esta recopilación) es la síntesis del documento “El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos” (CEPAL, 1998b), preparado para la transición entre la gestión del secretario ejecutivo Gert Rosenthal y el secretario José Antonio Ocampo, en 1997 y 1998. El documento consolida la reflexión realizada durante más de una década sobre la problemática fiscal de la América Latina y el Caribe.³⁷ Versa sobre cinco temas, correspondientes a los principales elementos de un pacto fiscal: consolidación del sector fiscal, aumento de la productividad de la gestión pública, mayor transparencia, aumento de la equidad y fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Los conceptos allí reunidos han perdurado en el pensamiento de la región en la década reciente. Durante ese tiempo se reiteraron los análisis y se introdujo un concepto enunciado como uno de los nuevos desafíos de la política fiscal—evaluado en el documento de 1998 aún con relativa brevedad—, a saber, la importancia de la gestión fiscal anticíclica.

El documento sobre el pacto fiscal es representativo de los empeños de la CEPAL por estudiar la política fiscal de la región en un período de numerosas reformas, como los procesos de privatización, la consolidación de deudas, la introducción de nuevas formas de gestión pública y la descentralización de la gestión del Estado. En los años noventa, la serie *Política fiscal* presentó numerosos estudios sobre la temática y ésta fue tratada con igual preeminencia en los últimos diez años, como muestran los más de cien trabajos divulgados en las series *Gestión pública* y *Macroeconomía del desarrollo*.

Al respecto, desde hace alrededor de veinte años, la CEPAL ha organizado el que tal vez sea el encuentro anual sobre el tema con mayor prestigio en la región.³⁸ A lo largo del último decenio, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES, miembro de la CEPAL), dedicado desde comienzos de los años sesenta a la capacitación de planificadores y gestores públicos en la región, asumió esa tarea, así como parte de los trabajos sobre esa área. Además de los diferentes cursos para gestores del sector público, impulsó un importante conjunto de investigaciones relacionadas con la política

37 La coordinación de la reflexión durante todo ese período correspondió a Juan Carlos Lerda; la síntesis seleccionada para la presente obra fue redactada por Ocampo y Osvaldo Rosales. Sobre el tema véase también Lerda (2008a).

38 El Seminario Regional de Política Fiscal cuenta con la participación de instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y permite reunir a autoridades fiscales con especialistas internacionales e investigadores del tema para analizar y evaluar los desafíos y acciones del Estado en términos de ingresos, gastos, endeudamiento y procedimientos presupuestarios, de gestión y evaluación más transparentes para los ciudadanos.

fiscal.³⁹ Uno de los documentos representativos de ese esfuerzo es *Panorama de la gestión pública* (CEPAL-ILPES, 2004),⁴⁰ donde se analiza el estado de las finanzas de la región, tanto desde la perspectiva de sus ingresos y su financiamiento como de la gestión y el impacto del gasto público.⁴¹

El segundo texto seleccionado en el área de macroeconomía y finanzas (capítulo 7 de esta recopilación) es el documento *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional*, publicado por la CEPAL (1999a). Ha sido elaborado por Ocampo y Ffrench-Davis y expone la visión de la institución sobre la necesidad de aplicar reformas frente a la crisis financiera internacional y adoptar medidas urgentes. Entre esas propuestas figuran: una mayor consistencia de las políticas macroeconómicas a nivel global; reformas del Fondo Monetario Internacional, con miras a proporcionar una liquidez internacional adecuada en épocas de crisis; la adopción de códigos de conducta, mejores flujos de información, y el fortalecimiento de la supervisión y la relación financieras en el ámbito nacional e internacional; el mantenimiento de la autonomía de las economías en desarrollo y en transición en el manejo de la cuenta de capitales; la incorporación de disposiciones relativas a la suspensión, con anuencia internacional, del servicio de la deuda externa, y el diseño de una red de organizaciones regionales y subregionales que apoyen el manejo monetario y financiero internacional.

El tercer texto (capítulo 8 de esta recopilación) es el capítulo VIII del documento *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (CEPAL, 2000a). Recupera los análisis contenidos en los trabajos elaborados en la institución en la década de 1990 (por ejemplo, CEPAL, 1995, tercera parte) y amplía su ámbito, en el marco enriquecedor de las amplias discusiones suscitadas por las crisis financieras anteriores.⁴²

El texto constituye una síntesis del avance logrado por la CEPAL en la reflexión sobre macroeconomía en tiempos de volatilidad de capitales. Realza la idea de que, sin abandonar las conquistas en materia monetaria y fiscal, la política macroeconómica debe apuntar a sus objetivos reales, o sea, el ritmo y la estabilidad del crecimiento económico y el pleno empleo. Al mismo tiempo,

39 Se construyeron bases de datos y se realizaron investigaciones sobre metodologías para el uso de mecanismos anticíclicos, como los componentes estructural y coyuntural de los resultados de las cuentas públicas, y sobre reformas tributarias y de gestión del gasto.

40 El estudio fue coordinado por Juan Martín y Ricardo Martner.

41 Al mismo tiempo, la División de Desarrollo Económico se ha dedicado a los efectos de las finanzas públicas en la mayor equidad y cohesión social. En investigaciones recientes se analizó también el tema de la tributación directa y el impacto fiscal del ciclo de *commodities*, entre otros. Véase, por ejemplo, la serie *Macroeconomía del desarrollo*, en especial los números 25, 32, 37, 46 y 60.

42 El capítulo fue elaborado por Ocampo, quien estuvo a cargo de la coordinación del documento como un todo, junto con Juan Carlos Ramírez.

de ese esfuerzo es *Panorama de*
se analiza el estado de las finan-
sus ingresos y su financiamiento

la macroeconomía y finanzas (capí-
Hacia una nueva arquitectura finan-
debea. Ha sido elaborado por
la institución sobre la necesidad
internacional y adoptar medidas
consistencia de las políticas
del Fondo Monetario Internacional,
nacional adecuada en épocas de
aportes flujos de información, y el
financieras en el ámbito nacional

problema de las economías en desa-
de capitales; la incorporación
influencia internacional, del ser-
de organizaciones regionales
y financiero internacional.

en el capítulo VIII del docu-
AL (2001a). Recupera los análisis
institución en la década de 1990
y amplia su ámbito, en el marco
por las crisis financieras an-

grado por la CEPAL en la re-
volatilidad de capitales. Realza la
monetaria y fiscal, la polí-
reales, o sea, el ritmo y la
empleo. Al mismo tiempo,

investigaciones sobre metodolo-

como los componentes estructural
tributarias, y sobre reformas tributa-
Eduardo Martner.
El artículo se ha dedicado a los
y cohesión social. En
sistema de la tributación directa y
 Véase, por ejemplo, la
números 25, 32, 37, 46 y 60.
a cargo de la coordina-
Carlos Ramírez.

de ese esfuerzo es el manejo procíclico de la actividad económica. Por ejem-
plu, en el ámbito fiscal, la política macroeconómica tiende a
la economía y a impedir la reserva de recursos necesaria para
desfavorable, y en los ámbitos monetario y crediticio, a confir-
extremadamente expansivo de la entrada de capitales, mediante
contagio del optimismo entre agentes y por el exceso de endeu-
exposición a riesgos. El análisis sostiene que, como producto de
las corrientes externas, se producen la contracción del crédito,
de los activos, el efecto riqueza negativo, la contracción
y restricciones fiscales que impiden contrarrestar el ciclo.

El documento postula también que los problemas se ven magnificados por
en el tipo de cambio, cuya valorización –con frecuencia excesiva–
las inversiones en bienes transables y la competitividad durante el
a la vez que produce desequilibrios en la balanza de pagos, mien-
en la baja cíclica, su desvalorización –a menudo abrupta– tiende a
en los precios internos y a afectar el patrimonio y la deuda de los agen-
públicos endeudados en moneda extranjera, lo que contribuye al
de crisis financieras nacionales y profundiza la recesión, con efec-
especialmente perversos para el empleo, los salarios, el gasto público social,
y la distribución del ingreso. Señala, asimismo, que la recurrencia de
cíclicas acentúa la importancia de contar con redes de protección social
eficaces, capaces de atender a los sectores sociales más vulnerables durante esos
episodios.⁴³

El trabajo aporta un temario de políticas para enfrentar la volatilidad de ca-
pitales, compuesto por tres elementos: una gestión coherente y flexible de las
políticas anticíclicas en los ámbitos fiscal, monetario y crediticio (esterilización
de la acumulación de reservas combinada con restricciones al ingreso de capi-
tales, en el auge y, en la baja, una composición de políticas monetaria, cambia-
ria y fiscal que evite la contracción del nivel de actividad); la regulación y super-
visión prudencial activa del sistema financiero, con contenido anticíclico, y una
política de pasivos que induzca a un perfil adecuado de las deudas externa e
interna. También enfatiza el papel de regímenes cambiarios compatibles con la
necesidad de fortalecer la competitividad. Por último, presenta un resumen de
los principales mensajes incluidos en el documento sobre el pacto fiscal, divul-
gado dos años atrás.

Después del período de sesiones de 2000, la CEPAL participó en un pro-
yecto que culminó con la Conferencia Internacional sobre la Financiación
para el Desarrollo, organizada por las Naciones Unidas en Monterrey

43 La temática ha sido abordada, por ejemplo, por medio del análisis del compor-
tamiento procíclico del gasto público social. Véanse CEPAL, 2001c, cap. 4, y
2006d, cap. 2.

(México), en 2001, ocasión en que presentó el libro *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional* (CEPAL, 2001a). El trabajo relata la evolución del financiamiento en la región en los años noventa y presenta tres capítulos que contienen, respectivamente, los análisis sobre el fomento de la estabilidad de las corrientes de capital para el financiamiento del desarrollo, sobre la inserción comercial y el acceso al mercado internacional de capitales, y sobre la movilización de los recursos nacionales para el financiamiento del desarrollo.

La reflexión corresponde a una etapa de sistematización de las ideas, que contribuyó a la redacción del capítulo titulado “Vulnerabilidad externa y política macroeconómica” del documento *Globalización y desarrollo* (CEPAL, 2002a), reproducido como capítulo 9 en la presente obra –cuarto texto de la segunda parte–. Este último tal vez sea el trabajo en que Ocampo y su equipo reunieron de forma más acabada el pensamiento reciente de la CEPAL en materia de macroeconomía y finanzas. Cubre cuatro secciones, cuyos títulos son indicativos de su vasto alcance: “Composición del financiamiento externo y la vulnerabilidad”, “Globalización e inestabilidad macroeconómica real”, “El ámbito nacional: enfrentar la globalización de la volatilidad financiera mediante políticas macroeconómicas anticíclicas” y “El ámbito internacional: fortalecimiento de la gobernabilidad de la globalización financiera”.

TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y COMERCIO INTERNACIONAL

Desde los textos fundacionales de Prebisch, la CEPAL se ha guiado por la posibilidad teórica de la convergencia entre el ingreso por habitante de la región y el de los países desarrollados, en una interpretación de la superación del subdesarrollo que incluye la idea de crecientes rendimientos de escala. Ya en los análisis iniciales, así como en la versión formalizada pocos años después por Lewis (1954), la idea se vinculaba al aumento de capital por trabajador, promovido por el proceso de industrialización –mediante la absorción de trabajadores de sectores atrasados– y en condiciones de oferta abundante de mano de obra a niveles de productividad próximos a los de subsistencia. Esas condiciones darían a las economías de la región un largo horizonte temporal de fuertes aumentos de la productividad media. Se partía de la base de que, en caso de éxito y según la velocidad de acumulación de capital, la industrialización podría permitir la convergencia entre los niveles de ingreso de la periferia y el centro.

En las formulaciones recientes, la convergencia potencial entre la región y los países desarrollados pasa a ser considerada por la CEPAL, en concordancia con las modernas teorías del crecimiento –tanto del campo schumpeteriano como de las formulaciones neoclásicas–, como un resultado de retornos no decrecientes del capital por trabajador y del conocimiento por trabajador. La visión actual es que la convergencia está condicionada por la rapidez relativa con que se in-

El libro *Crecer con estabilidad: el comercio internacional* (CEPAL, 2001a). El análisis de la región en los años noventa se centra, fundamentalmente, en los análisis sobre el rol del capital para el financiamiento del acceso al mercado internacional y los recursos nacionales para el financiamiento de la modernización de las ideas, que incluye la vulnerabilidad externa y política. Véase *Desarrollo* (CEPAL, 2002a), capítulo cuarto –segundo texto de la segunda parte– y su equipo reunieron el diagnóstico de la CEPAL en materia de macroeconomía. Los títulos son indicativos de la vulnerabilidad externa y la vulnerabilidad”, capítulo 1. “El ámbito nacional: entendido mediante políticas macroeconómicas y fortalecimiento de la goberna-

INTERNACIONAL

La CEPAL se ha guiado por la posición de la región y por la superación del subdesarrollo de escala. Ya en los años noventa y más años después por Lewis (1955) por trabajador, promovido por la absorción de trabajadores de mano de obra a mano de obra. Esas condiciones darían lugar a fuertes aumentos de salarios, en caso de éxito y según la absorción podría permitir la integración y el centro. La brecha potencial entre la región y los países desarrollados, en concordancia con la teoría schumpeteriana como fuente de retornos no decrecientes por trabajador. La visión actual de la brecha relativa con que se in-

terpreta el progreso técnico en las estructuras productivas de la región en términos de capital fijo y conocimiento, en relación con lo que ocurre en el mundo. Esta rapidez, por su parte, se considera dependiente de la composición sectorial del producto y la intensidad del proceso de innovación en el sector de la economía.⁴⁴

Los conceptos analíticos centrales empleados en ambos períodos son, como se verá, la insuficiente diversidad productiva y exportadora y la heterogeneidad estructural.

En la primera etapa estructuralista, la interpretación entendía que existía escasa diversidad en la estructura productiva y especialización en bienes primarios, con bajo dinamismo del comercio internacional, de lo que resultaban una inserción internacional poco favorable al crecimiento y escaso dinamismo. En la etapa reciente estructuralista, el diagnóstico es insuficiente competitividad sistémica y especialización productiva y exportadora en bienes con poco agregado de valor añadido, poco dinamismo internacional, escasos encadenamientos productivos internos e insuficiente capacidad de generación de externalidades. Como se concluye, al igual que en el primer período, que existe una tendencia a la inserción internacional desfavorable, a problemas de balanza de pagos recurrentes y a un crecimiento insuficiente e inestable.

Del mismo modo, los conceptos de heterogeneidad estructural y el subempleo (informalidad, en el lenguaje actual) pertenecen a ambas etapas, con dos consecuencias. Primero, las dificultades derivadas de efectos potencialmente restrictivos en el crecimiento económico. En la primera etapa, el argumento era la escasez relativa de ahorro e inversión, resultante de la magra productividad media y de la insuficiente capacidad empresarial. En la etapa reciente, el argumento subraya que habría insuficiente absorción de mano de obra por parte de los sectores que más expanden la productividad y, al mismo tiempo, una fuerte absorción de trabajadores en el sector informal, con fortalecimiento de la heterogeneidad, debilitamiento del aumento de la productividad y, por ende, del crecimiento. La segunda consecuencia es social, como veremos más adelante: en los dos períodos se esgrime la idea de heterogeneidad como elemento fundamental de la explicación de la pobreza y las disparidades sociales.

Por último, en la primera etapa se señalaba la baja propensión de los agentes productivos a la inversión y el progreso técnico, así como la necesidad de enfrentar la insuficiencia con una fuerte intervención estatal. En la etapa reciente, el argumento conserva la idea de composición empresarial inadecuada, pero pasa a combinar la percepción de la magra propensión a la inversión –en especial en infraestructura– con la fragilidad del sistema nacional de innovación y la insufi-

44 Sobre el tema pueden consultarse, por ejemplo, Hounie y otros (1999), y Cimoli y otros (2005).

ciente propensión a la investigación y el desarrollo y a las innovaciones. Al mismo tiempo, surgen el fomento público selectivo y las asociaciones público-privadas como sustitutos del apoyo generalizado del Estado al proceso de inversión.

La evolución de estas ideas evidencia las analogías entre los principales postulados de ambas etapas. En la primera se señalaba que, exceptuado el éxito total de la industrialización, existiría continuidad de una inserción internacional insatisfactoria, recurrencia de estrangulamientos externos, crecimiento escaso e inestable, desempleo, subempleo y pobreza, a la vez que un creciente distanciamiento en los niveles de riqueza e ingreso entre el centro y la periferia.

El mensaje actual es parecido. En lugar de destacar casi de modo exclusivo la industrialización, la nueva estrategia de cambio estructural se articula conceptualmente con las ideas de diversificación productiva y exportadora mediante la agregación de valor por innovación, y de ampliación y fortalecimiento del tejido productivo (CEPAL, 2000a, 2002a, 2004a, 2008b). En el documento más reciente (CEPAL, 2008b), el enfoque se renueva con la perspectiva de plantear oportunidades abiertas en múltiples senderos sectoriales, más allá del manufacturero, donde la generación y el aprovechamiento del progreso técnico son potencialmente factibles. El eventual fracaso en la implementación de la estrategia de cambio estructural redundaría en la continuidad de la inserción internacional inadecuada, las dificultades en la competencia con los países asiáticos, los estrangulamientos externos que obstruyen el crecimiento, la creación insuficiente de empleos de calidad, las dificultades en la superación de la pobreza y la desigualdad, y la creciente brecha en relación con las naciones desarrolladas.

La promoción de las exportaciones se fortaleció en la agenda de desarrollo, asociada a su capacidad de fomentar el progreso técnico e impulsar el crecimiento (CEPAL, 2004a, 2008a). Al mismo tiempo, los análisis sobre la capacidad exportadora incorporaron un nuevo elemento: los efectos potencialmente perversos, para las exportaciones, del nivel y la inestabilidad del tipo de cambio, originados en la volatilidad de las corrientes internacionales de capital.

En el campo de las recomendaciones hubo sin duda una actualización a los tiempos de apertura, privatización y restricciones derivadas del nuevo marco regulatorio internacional (la Organización Mundial del Comercio), reflejada en la aprobación de la eliminación del proteccionismo en elevado grado, y de la práctica generalizada de subsidios e inversiones directas estatales. Sin embargo, aunque con un temario renovado y un espacio reconocidamente más amplio para la actuación de las fuerzas del mercado, la CEPAL en la actualidad recomienda que el Estado preserve un papel relevante en la vida económica; no necesariamente menor, sólo diferente.

En resumen, la adaptación del pensamiento de la institución a los nuevos tiempos no supuso eliminar ni disminuir el empleo de los conceptos analíticos forjados en la etapa estructuralista. Por el contrario, la lectura de la producción

de las innovaciones. Al mismo tiempo, las asociaciones público-privadas se convirtieron en un proceso de inversión. Entre los principales postulados, exceptuado el éxito total de la inserción internacional insostenible, el crecimiento escaso e inestable, el creciente distanciamiento de la periferia, el énfasis casi de modo exclusivo en el análisis estructural se articula con el crecimiento productivo y exportador mediante la ampliación y fortalecimiento de la capacidad (CEPAL, 2004a, 2008b). En el análisis que se renueva con la perspectiva de los senderos sectoriales, el énfasis está en el aprovechamiento del potencial de la región. El eventual fracaso en la implementación se fundamenta en la continuidad de las debilidades en la competencia internacional y en los obstáculos que obstruyen el crecimiento. Las dificultades en la implementación se relacionan con la brecha en relación con la agenda de desarrollo, el crecimiento técnico e impulsar el crecimiento a través de los análisis sobre la capacidad de los efectos potencialmente perjudiciales del tipo de cambio, las restricciones internacionales de capital. Se requiere una actualización a los modelos derivadas del nuevo marco conceptual del Comercio), reflejada en el crecimiento en elevado grado, y de la intervención estatal. Sin embargo, el crecimiento es considerablemente más amplio. La CEPAL en la actualidad recomienda un enfoque en la vida económica; no

debe ser el eje central de la CEPAL en el campo de la producción y el comercio internacional. Este enfoque permite identificar los avances en las esferas del análisis y la sistematización del conocimiento empírico a partir de la concepción analítica clásica. En otras palabras, se evidencia un enriquecimiento del análisis estructural derivado de estos tiempos de apertura y globalización. Los principales elementos conceptuales en la interpretación estructuralista se relacionan con las tendencias productivas y comerciales de la región –a saber, la integración externa y vulnerabilidad a los ciclos internacionales, modalidad de inserción y heterogeneidad estructural– se enriquecieron en la última década con el análisis neoschumpeteriano. Como ya señalamos, se produjo una evolución entre la interpretación estructuralista tradicional de la CEPAL, sobre el crecimiento, y un enfoque eminentemente schumpeteriano, sobre el progreso técnico y la innovación en las condiciones específicas de la región. El capítulo II de “Progreso técnico y cambio estructural en América Latina” (CEPAL, 2007c) ofrece la versión más reciente del modelo analítico que describe la fusión referida (que, como ya señalamos, se reproduce en el capítulo I de la primera parte de esta recopilación).

En los primeros años del período examinado hubo gran cantidad de trabajos sobre modalidades de comportamiento de las estructuras productivas y las empresas como reacción a las reformas neoliberales, y de sus consecuencias en términos de inserción comercial.⁴⁵ En la evaluación de esos estudios, las reformas generaron, en general, resultados desfavorables.

En efecto, habrían introducido un ambiente que impuso conductas defensivas de las empresas, fragilizando la propensión a invertir e innovar, debilitando la capacidad tecnológica acumulada y el potencial avance que ofrecía, socavando las cadenas productivas, en particular en segmentos de mayor valor agregado por contenido tecnológico, y transfiriendo al exterior por tales mecanismos la responsabilidad principal del suministro de tecnología. La excepción habría sido el fortalecimiento de un pequeño conjunto de grandes empresas, extranjeras y de grupos locales, que operan en la frontera tecnológica, en las arcánias de la tecnología de punta, pero cuyo impacto sería insuficiente para alterar el perfil empresarial defensivo en su conjunto, aparte de profundizar la heterogeneidad tecnológica intersectorial e intrasectorial, y de dar lugar a una fuerte concentración de la producción.

Otro resultado destacado es que el bajo crecimiento observado en América Latina y el Caribe y la dificultad para incorporar mano de obra en los segmentos de mayor productividad habrían confirmado la heterogeneidad estructural y dado lugar a una mayor importancia relativa de los sectores informales, de es-

45 Véanse, por ejemplo, CEPAL (2000a, 2001b, 2002a), Katz (2000a, 2000b), Moguillansky y Bielschowsky (2000), Mortimore y Peres (2001), Reinhardt y Peres (2000) y Weller (2000).

casa incidencia. Las consecuencias habrían sido perversas en términos de composición del empleo, remuneración del trabajo, heterogeneidad social y potencial de crecimiento.

En el capítulo 10, se reproduce la sección D del capítulo III de la mencionada publicación sobre progreso técnico y cambio estructural (CEPAL, 2007c). Allí se describe la persistencia de la heterogeneidad estructural en América Latina y se analizan comparativamente las economías asiáticas. Se argumenta que, a diferencia de buen número de las economías de Asia, donde la dualidad entre la agricultura y los sectores modernos se estaría reduciendo, en América Latina estaría ocurriendo un "trialismo", que sería la transferencia de mano de obra de la agricultura atrasada a un sector terciario informal y de baja productividad.⁴⁶

El parcial debilitamiento de las estructuras productivas debido a la forma en que se procedió a la apertura comercial –y en algunos países también debido a las tendencias desfavorables del tipo de cambio– habría dado lugar a grandes déficits comerciales y a fuertes restricciones externas al crecimiento continuo. Además, la mayor apertura comercial y la fuerte ampliación de las exportaciones estarían lejos de traducirse en sus correspondientes tasas de expansión del producto y el empleo. No menos importante es el hecho de que las exportaciones no se habrían diversificado lo suficiente, y como consecuencia se configuraron modalidades de especialización en el comercio internacional que exigirían un esfuerzo de innovación extraordinario para permitir una inserción internacional virtuosa a largo plazo.

Las transformaciones en las estructuras productivas de la región tras las reformas fueron objeto de estudios e investigaciones que cubren cuatro aspectos básicos: tendencias recientes de la actividad productiva, en particular en la industria de transformación, los agronegocios, la minería y la energía; estado actual y perspectivas de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones; evolución del comercio internacional, en sus movimientos básicos y su institucionalidad, y comportamiento empresarial, sobre todo de las compañías multinacionales y las pequeñas y medianas empresas locales.⁴⁷

El capítulo 11 reproduce el capítulo IV del documento "Progreso técnico y cambio estructural en América Latina" (CEPAL, 2007c). Allí se analizan el cambio estructural en la industria de transformación, de 1970 en adelante, y sus implicaciones desde el punto de vista de la productividad, la competitividad

46 El capítulo fue formulado por Cimoli y Escaith. En la interpretación del equipo que lideró el proyecto que dio origen al libro, la informalidad corresponde a una restricción estructural al crecimiento (Cimoli, Primi y Pugno, 2006).

47 Sobre el comportamiento de las multinacionales léase la publicación anual *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, coordinada por Mortimore y Calderón. Sobre la actuación de las pequeñas y medianas empresas léase, entre otros, el libro coordinado por Peres y Stumpo (2002).

...gerversas en términos de com-
...heterogeneidad social y poten-

...capítulo III de la mencionada
...estructural (CEPAL, 2007c). Allí
...estructural en América Latina
...instancias. Se argumenta que, a
...Asia, donde la dualidad entre
...reduciendo, en América Latina
...transferencia de mano de obra de
...y de baja productividad.⁴⁶

...naturas debido a la forma en
...países también debido a
...habría dado lugar a grandes
...al crecimiento continuo.
...de las exportacio-
...tasas de expansión del
...hecho de que las exportacio-
...consecuencia se configura
...internacional que exigirían

...de la región tras las refor-
...que cubren cuatro aspectos
...nativa, en particular en la in-
...y la energía; estado ac-
...y las telecomunicacio-
...en sus movimientos básicos y su
...sobre todo de las compañías
...locales.⁴⁷

...Progreso técnico y
...Allí se analizan el cam-
...de 1970 en adelante, y sus
...competitividad

...interpretación del equipo
...normalidad corresponde a una
...Pugno, 2006).

...se la publicación anual *La*
...por Mortimore y Cal-
...empresas léase, entre
...

...crecimiento económico.⁴⁸ El trabajo conecta las perspectivas
...schumpeteriana en armonía con el capítulo analítico in-
...libro. Estudia la evolución de la estructura productiva desde
...de la composición de sectores según su intensidad tecnológica,
...de los países y subraya sus diversidades, y contrasta la
...americana con la de un amplio conjunto de países, mostrando
...arrojó resultados poco favorables en términos de valor agregado
...⁴⁹

...campo de los estudios sectoriales, en paralelo con los trabajos sobre
...agricultura, se llevó a cabo en la CEPAL un gran número de investi-
...sobre actividades vinculadas a los recursos naturales y la infraestruc-
...trabajos remiten a una visión de conjunto sobre las características de
...segmentos —en particular metales, hidrocarburos y energía eléc-
...las determinantes de las inversiones y la inserción internacional. Los re-
...aparecen en nada menos que 130 títulos, publicados en la serie *Recursos*
...infraestructura. Allí se ilustran las cuestiones básicas para comprender
...transformaciones productivas de la región, así como la disponibilidad de
...y su competitividad, la demanda mundial y regional, el marco regula-
...y la responsabilidad social relativa a la racionalidad y el impacto ambiental
...su explotación.

...Como vimos, se ha destacado la necesidad de una gestión sostenible de los
...recursos naturales, sobre todo en las áreas mineras y petroleras, por entender
...que el conocimiento del patrimonio natural y su utilidad económica es la pri-
...etapa de la transformación productiva, y que, por tanto, el aprovecha-
...de una ventaja natural no debe poner en riesgo otras potencialidades de
...ese patrimonio. Por otra parte, se hizo hincapié en la incorporación del pro-
...greso técnico para conocer el patrimonio natural, explotar sus recursos natu-
...y garantizar un equilibrio ecosistémico, ligado a la protección del medio
...ambiente.⁵⁰

48 El capítulo fue elaborado principalmente por Mario Cimoli, coordinador de la publicación.

49 Corresponde destacar los avances en la sistematización de datos en los trabajos recientes. En el libro mencionado, por ejemplo, se emplea un vasto conjunto de indicadores con los que se procura mostrar las diferencias entre las estructuras productivas y el progreso técnico de los países de la región y los del resto del mundo, haciendo hincapié en la necesidad de impulsar la capacitación tecnológica y modificar las modalidades de especialización para llegar a la convergencia.

50 Otra línea importante ha sido la relación entre infraestructura y crecimiento como parte del concepto de competitividad sistémica, en especial los procesos de modernización y ampliación de los servicios de utilidad pública y de infraestructura, sobre la base de que la regulación debería suponer un traslado de eficiencia en favor de los usuarios.

En el terreno del comportamiento empresarial se elaboró una serie de trabajos que integran a la visión sectorial la de los agentes económicos, en especial en lo referido a las compañías multinacionales y las pequeñas y medianas empresas nacionales.⁵¹ En el primer conjunto se destaca la publicación anual *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, referencia obligatoria para el estudio del tema en la región, por la amplitud de cuestiones abordadas y la riqueza de los análisis y la información.

Otro tema que ha ganado espacio en el pensamiento de la CEPAL es el de las oportunidades ofrecidas por las aglomeraciones productivas (*clusters*) de recursos naturales, vistas como promotoras de cadenas productivas conectadas al procesamiento y la industrialización de bienes primarios (Ramos, 1998), y por sus vínculos con el empleo y el desarrollo local de las actividades no agrícolas (Dirven, 2004). A propósito de la cuestión local y territorial, cabe mencionar la continuidad en el período reciente del amplio trabajo que el ILPES ha dedicado durante décadas a la temática, reflejada, por ejemplo, en la publicación *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas* (CEPAL-ILPES, 2007).⁵²

Paralelamente a las áreas mencionadas, y en buena hora, se emprendió una vasta línea de estudios multitemáticos orientados a la sociedad del conocimiento, materializada en el libro *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo* (CEPAL, 2008a).⁵³ Se trata del esfuerzo más amplio realizado hasta el momento para dar cuenta de la introducción y la difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en América Latina y el Caribe. El libro reúne un amplio conjunto de temas: difusión e impacto del paradigma digital (revolución tecnológica y convergencia digital, su difusión e impacto económico en la región), desarrollo de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (industrias de *hardware*, *software* y servicios conexos, operadores y regulación de las TIC, propiedad intelectual), aplicaciones y contenido (educación, gobierno, negocios, salud, manejo de catástrofes), y políticas para el desarrollo (estrategias nacionales y regionales). Ya en las páginas de la introducción se aclara que el enfoque adoptado es típicamente neoschumpeteriano, en el sentido de adoptar una metodología evolucionista para analizar la dinámica de la introducción y difusión tecnológica en el nuevo paradigma tecnoproductivo. Una síntesis de

51 Consúltense, por ejemplo, Peres (1998), Mortimore y Peres (2001) y Peres y Stumpo (2002). Sobre la agricultura de los pequeños establecimientos, véase Dirven (2007).

52 El documento fue coordinado por Carlos Ramírez, Iván Silva y Luis Cuervo. La principal referencia de la CEPAL en las últimas décadas sobre el desarrollo territorial es Boisier (1978, 1981, 1996).

53 El libro fue editado por Wilson Peres y las investigaciones fueron coordinadas, entre otros, por Martin Hilbert.

En el 2008 se elaboró una serie de trabajos sobre agentes económicos, en especial sobre las pequeñas y medianas empresas. Se destaca la publicación anual *La referencia obligatoria* para el estudio de las cuestiones abordadas y la ri-

El pensamiento de la CEPAL es el de las cadenas productivas (*clusters*) de recursos productivos conectadas al progreso tecnológico (Ramos, 1998), y por sus efectos en las actividades no agrícolas (Dirección de Comercio Exterior). Cabe mencionar la obra de trabajo que el ILPES ha dedicado, por ejemplo, en la publicación *Desarrollo tecnológico y políticas* (CEPAL-

En buena hora, se emprendió una orientación a la sociedad del conocimiento. *Formación en América Latina y el Caribe para el desarrollo* (CEPAL, 2008a).⁵³ En este momento para dar cuenta de los cambios de la información y las comunicaciones. El libro reúne un amplio contenido sobre el impacto económico en la región, el impacto de las telecomunicaciones (industrias de operadores y regulación de las comunicaciones), el contenido (educación, gobierno, políticas para el desarrollo (estrategias de desarrollo). La introducción se aclara que el concepto de desarrollo, en el sentido de adoptar la dinámica de la introducción de tecnología productiva. Una síntesis de

53 Véase el informe de Peres (2001) y Peres y Venturini (2002) sobre pequeños establecimientos, véase

54 Véase el informe de Peres y Venturini (2001) y Peres y Venturini (2002) sobre pequeños establecimientos, véase

55 Véase el informe de Peres y Venturini (2001) y Peres y Venturini (2002) sobre pequeños establecimientos, véase

En el 2008 se elaboró una serie de trabajos sobre agentes económicos, en especial sobre las pequeñas y medianas empresas. Se destaca la publicación anual *La referencia obligatoria* para el estudio de las cuestiones abordadas y la ri-

El pensamiento de la CEPAL es el de las cadenas productivas (*clusters*) de recursos productivos conectadas al progreso tecnológico (Ramos, 1998), y por sus efectos en las actividades no agrícolas (Dirección de Comercio Exterior). Cabe mencionar la obra de trabajo que el ILPES ha dedicado, por ejemplo, en la publicación *Desarrollo tecnológico y políticas* (CEPAL-

La mejora de la calidad de la inserción internacional es el norte básico de la política comercial. La expansión de las exportaciones es vista como una variable central de la estrategia de desarrollo: genera divisas indispensables, permite economías de escala, impulsa la introducción de cadenas productivas, reasigna recursos hacia actividades con mayor productividad relativa y fomenta el progreso técnico, ya que la exportación es una actividad expuesta a una competencia exacerbada.⁵⁵

Se trata de una interpretación que ha sido reiterada en el último período; por ejemplo, en el capítulo V del documento *Desarrollo productivo en economías abiertas* (CEPAL, 2004a).⁵⁶ La propuesta hace hincapié en la política de mejorar la inserción comercial de América Latina y el Caribe. Tras evaluar el desempeño exportador, el texto plantea la defensa de la aplicación de políticas comerciales y debate los desafíos pendientes, para promover la inserción internacional y el desarrollo.

El principal enfoque de los trabajos recientes sobre comercio exterior es neoestructuralista. La noción estructuralista tradicional ocupa un lugar central en la visión expuesta en los últimos diez años, en particular a la hora de identificar el elemento más relevante para mejorar la inserción internacional: éste sería la diversificación productiva hacia bienes con mayor dinamismo en la demanda mundial y nacional. Simultáneamente surge el concepto neoestructura-

54 Del primer informe, correspondiente a 1996, al de 2002-2003, la coordinación correspondió a Ventura-Díaz, y en los siguientes, a Rosales. En ambos períodos Kuwayama desempeñó un papel central.

55 En cuanto a la evolución de la visión de la CEPAL sobre el tema a partir de 1990, véase el artículo de Izam y Mulder (2006).

56 El documento fue coordinado por Machinea y Martín.

lista de que la diversificación productiva y la especialización exportadora deben orientarse por el agregado de valor a través del conocimiento y la innovación.

A la vez que se admite la existencia de exageraciones proteccionistas en las políticas antes adoptadas en la región y virtudes en los procesos de apertura del comercio –si se realiza con la debida prudencia y en el momento oportuno–, el análisis reconoce la necesidad de poner en práctica un conjunto de políticas productivas y comerciales que mejoren la calidad de la inserción. Señala, asimismo, que los resultados de la exportación han sido insuficientes e inestables –salvo, en los últimos años, en los casos de los bienes y servicios tradicionales–, se han concentrado en términos de productos y mercados y no se han trasladado al crecimiento de la economía en su conjunto.

En el documento del período de sesiones de 2008 (CEPAL, 2008b), la sección III-C (que en este libro corresponde al capítulo 13) presenta una ingeniosa aproximación empírica a esa perspectiva. Proporciona datos sobre la intensidad tecnológica y la “calidad” de las exportaciones de los países de la región (esta última medida en términos de los precios alcanzados por las exportaciones en relación con los precios de exportaciones similares de los demás países del mundo).

Este documento, titulado *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades. Síntesis* (CEPAL, 2008c),⁵⁷ corona el trabajo de la CEPAL en el campo del desarrollo productivo y comercial en el último decenio. El nombre, alusivo al documento que inauguró la etapa neoestructuralista –“Transformación productiva con equidad” (CEPAL, 1990)–, simboliza la continuidad de la prioridad asignada al análisis y el seguimiento de los cambios en los procesos productivos de la región y a sus consecuencias en términos de inserción internacional.

Contiene seis capítulos, dedicados, respectivamente, a las tendencias y oportunidades para América Latina y el Caribe en el mundo, la transformación productiva y el desarrollo exportador, la innovación y el desarrollo económico, los paradigmas tecnoeconómicos (tecnologías de la información y de las comunicaciones, y biotecnología), las oportunidades asociadas a la estructura productiva sectorial y las alianzas público-privadas para la transformación productiva y la inserción internacional. En la presente obra se reproduce la síntesis (CEPAL, 2008b) en el capítulo 14 (además de las partes indicadas con anterioridad).

El documento contiene dos novedades analíticas. Primero, el tema de las alianzas público-privadas. Siguiendo la tradición de la CEPAL, se enfatizan el diseño y la implementación de estrategias de desarrollo para el sector productivo y la inserción internacional, pero en esta oportunidad se añade un elemento de gran actualidad: la importancia de dar eficiencia a esas es-

57 Documento coordinado por Machinea, Martín y Cimoli.

...ización exportadora deben
 ... crecimiento y la innovación.
 ... rramines proteccionistas en las
 ... en los procesos de apertura del
 ... en el momento oportuno—, el
 ... para un conjunto de políticas
 ... de la inserción. Señala, asi-
 ... sión insuficientes e inestables
 ... bienes y servicios tradicionales—,
 ... mercados y no se han trasla-

... 20 años después. Viejos
 ... corona el trabajo de la
 ... en el último decenio.
 ... etapa neoestructuralista
 ... (CEPAL, 1990)—, simboliza la con-
 ... gimiento de los cambios en
 ... erencias en términos de in-
 ... mente, a las tendencias y oportu-
 ... mundo, la transformación pro-
 ... el desarrollo económico, los
 ... formación y de las comuni-
 ... ñadas a la estructura produc-
 ... transformación productiva y
 ... se reproduce la síntesis (CEPAL,
 ... nizadas con anterioridad).
 ... Primeramente, el tema de las
 ... de la CEPAL, se enfatizan
 ... de desarrollo para el sector
 ... esta oportunidad se añade
 ... dar eficiencia a esas es-

... entre el sector público y el privado. Segundo,
 ... oportunidades de competitividad en el contexto
 ... los patrones de aprendizaje sectoriales en la re-
 ... del proceso de sustitución de importaciones,
 ... los regímenes de fomento de las exportaciones, el
 ... la minería metálica y los servicios turísticos y em-
 ... es que la nueva revolución tecnológica y el crecimiento
 ... generan oportunidades y posibilidades de aprendizaje
 ... manufacturero sino en muchos otros, lo cual significa que
 ... pueden seguir distintos senderos de aprendizaje tecnoló-
 ... del aumento de la productividad y la competitividad, según
 ... productivas y grado de desarrollo relativo. A la vez, pese a la
 ... se reconoce la barrera de la escasez en la capacitación y el es-
 ... local, así como el hecho de que “la apropiación de la renta
 ... tecnológico sigue concentrada en las economías desarrolladas,
 ... Prebisch en otro contexto hace casi 60 años”
 ... (p. 324).⁵⁸

CONCLUSIÓN SOCIAL

... años, la CEPAL enriqueció su diagnóstico de la realidad so-
 ... americana y caribeña. La interpretación se perfeccionó en términos
 ... refinamiento conceptual, sistematización de la información y eva-
 ... propuesta de políticas.
 ... se observó anteriormente, la cuestión social pasó a integrar el núcleo
 ... de sus análisis en la década de 1960. A la sazón, se diagnosticaba que la
 ... y la mala distribución del ingreso se debían a la concentración de la
 ... la heterogeneidad estructural y el subempleo, los magros niveles de
 ... resultantes del cuadro de baja productividad media y abundancia
 ... mano de obra, y la inexistencia de políticas sociales adecuadas. La absorción
 ... oferta de mano de obra era limitada por la insuficiente tasa de inversión y
 ... el perfil tecnológico asociado a la producción de bienes y servicios típicos
 ... los países ricos—destinados a una minoría de la población— con tecnologías
 ... que exigían mucho capital. Como agravante, el excedente de mano

58 Las oportunidades ofrecidas por los *clusters* de recursos naturales han sido debatidas con anterioridad en la CEPAL por varios autores (véanse, por ejemplo, Ramos, 2001, 1998, y Dirven, 2001). Véase también CEPAL (2005c), libro editado sobre la base de un conjunto de estudios realizados en el marco del proyecto “Estrategias de desarrollo sobre la base de *clusters* en recursos naturales”, en colaboración con la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ, por su sigla en alemán).