



Nº 3, outubro 2008

# PONTO DE VISTA

Perspectivas sobre o Desenvolvimento



# NEIC

**Núcleo de Estudos do Empresariado, Instituições e Capitalismo**  
Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ-UCAM  
<http://neic.iuperj.br>

---

## Empresas, Capacidades estatales y estrategias de desarrollo en Argentina, Brasil y Chile

PONTO DE VISTA, N° 3, outubro 2008  
ISSN 1983-733X

Renato Boschi e Flavio Gaitán

# **Empresas, Capacidades estatales y estrategias de desarrollo en Argentina, Brasil y Chile**

Renato Boschi<sup>1</sup> y Flavio Gaitán<sup>2</sup>

## i. Introducción

El presente artículo intenta aportar a la discusión sobre el papel que el Estado y las elites políticas pueden jugar en un proceso de desarrollo, principalmente en aquellos países cuyo desafío pasa por quebrar un círculo vicioso y revertir las trayectorias previas signadas por el subdesarrollo y el atraso relativo.

La discusión sobre el rol que puede cumplir en el desarrollo económico es antigua, ha sido paralela, retroalimentándose de los avances y retrocesos de las coyunturas de países latinoamericanos. Tras la eclosión de los modelos sustitutivos, la implementación de las reformas sectoriales en el marco del ajuste estructural se llevó a cabo en la región de un modo drástico. De hecho, desde la experiencia temprana de Chile bajo la dictadura de Pinochet y con el asesoramiento de técnicos de la escuela de Chicago, la región adhirió con fuerza y se expresó en un camino a seguir, para la implementación del ideario neoclásico.

La importante literatura que se ha producido en los últimos años sobre las variedades de capitalismo (AMABLE, 2003; BOYER, 2005; HALL y SOSKICE, 2001; HUBER, 2002; MENZ, 2004; SCHNEIDER, 2004; 2008) enfatiza, según distintas modalidades de coordinación, las diferencias en los regímenes productivos de los países desarrollados en términos de complementariedades que se establecen en el plano de la actuación de las empresas. En el general, sin embargo, a pesar de las señales de agotamiento de la globalización basada en mercados autoregulados y de la tendencia a un nuevo ciclo de capitalismo coordinado por el estado, el aparato estatal, a menudo es relegado a un segundo plan en los referidos abordajes (SCHNEIDER 2007; 2008; BOYER). Es importante destacar, desde el punto de vista analítico, la centralidad del estado como componente de los nuevos regímenes productivos. Más que un factor que se sobrepone a los diferentes modos por los cuales las firmas se articulan, en la nueva

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencia Política (The University of Michigan), Profesor del Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro, Coordinador del NEIC (Núcleo de Estudos do Empresariado, Instituciones y Capitalismo)

<sup>2</sup> Candidato a Doctor en Ciencia Política por el Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro, Becario CAPES, PEC-PG. Docente de la Universidad de Buenos Aires

configuración, el Estado aparece precisamente como el factor de ruptura de las posibles complementariedades negativas derivadas de las trayectorias más centradas en el mercado que predominaron hasta las crisis de finales del siglo XX, abriendo un espacio para un nuevo ciclo de desarrollo, especialmente para algunos países de la periferia, como son los latinoamericanos.

La constatación de tendencias de naturaleza cíclica, por otro lado, nos llama a prestar atención al desarrollo es un proceso que sólo puede ser bien entendido en términos de un abordaje de más largo plazo, capaz de ser sensible a la transformaciones históricas de ancha escala. Si bien aparentemente triviales, esos dos aspectos – centralidad del estado y desarrollo en su dimensión temporal – constituyen los puntos centrales de interés analítico y que son poco contemplados en la discusión de la literatura antes mencionada que trata de las variedades de capitalismo. La dimensión temporal en la política, por otro lado, ha sido el principal aspecto de reflexión en los análisis históricos comparativos que buscan estudiar el desarrollo y el cambio institucional en el capitalismo contemporáneo (PIERSON, P. 2004).

El debate en torno al papel del Estado como componente y característica constitutiva de algunas modalidades de regímenes productivos es mucho más relevante en el caso de los países de América Latina para los cuales, no sólo importa el legado de corte estatal desarrollista, sino también el papel estratégico que asume el Estado en la nueva coyuntura en el sentido de superar los factores de atraso económico que perduran y se expresan en las extremas desigualdades estructurales y sociales al interior de cada país y entre los diferentes países, en diversos grados. La baja calificación de la mano de obra, el escaso interés de las empresas en emprender programas de entrenamiento, así como las escasas inversiones en innovación tecnológica que caracterizaron a los regímenes productivos en la región dependen directamente de la capacidad de implementación de políticas estatales de reducción de las desigualdades y de la inversión y financiamiento de actividades de investigación y desarrollo de innovación tecnológica.

Por otro lado, la incorporación de la dimensión temporal es fundamental para percibir que la inauguración de un ciclo virtuoso de intervención estatal se situaría en relación directa con la duración, la profundidad y el alcance, tanto de la tradición estatal desarrollista, cuanto de las propias reformas neoliberales. En este sentido, la llamada dependencia de la trayectoria residiría, fundamentalmente, en las maneras como las élites políticas y empresariales se habituaron a pensar las alternativas de políticas económicas, a adoptar determinadas soluciones en el enfrentamiento de problemas y a

formar sus valores a lo largo del tiempo. La instauración de coyunturas críticas, es decir, la existencia de puntos de inflexión y, consecuentemente, de nuevos puntos de equilibrio, dependería de las coaliciones de apoyo a una plataforma desarrollista post-neoliberal. La nueva agenda no significaría un retorno a las prácticas intervencionistas del pasado, sino la inauguración de un distinto grado de actuación del estado en el sentido de alterar el parámetro de la desigualdad social, limitada por los dos nuevos vectores de transformación que caracterizan la coyuntura actual: democracias de masa y economías abiertas.

De esta forma, pese a la incipiente formación de un nuevo modelo de desarrollo, la trayectoria de la dependencia impide una retomada a una visión clásica desarrollista, ligada al estructuralismo cepalino. Por el contrario, el concepto en las actuales condiciones adquiere un nuevo significado, recuperando elementos del desarrollismo ligado a la teoría de la modernización (importancia de la industria, por ejemplo), como también de la economía neoclásica, como la disciplina fiscal y la importancia de la iniciativa privada. Se encuentra, así, un doble condicionante: por un lado, un modelo de desarrollo en formación, con raíces múltiples; por otro, las acciones puestas en marcha por las nuevas gestiones gubernamentales, que incluyen desde la implementación de políticas industriales hasta la renacionalización de recursos energéticos, encuentran un límite en las debilidades de cada Estado en el marco de la globalización financiera.

Esta forma, asumimos como hipótesis de trabajo que el grado de intervención posible en cada país se encuentra en relación directa al alcance e intensidad que han tenido el modelo desarrollista y las reformas sectoriales del ajuste estructural, como así también de ciertos factores de cuño institucional, particularmente, la naturaleza de la coalición y el sistema político, la existencia de mecanismos de fomento y su efectiva capacidad de implementación, relacionado con la calidad de la burocracia o con las capacidades del aparato administrativo del estado; la relación entre los sectores público y privado y la presencia de mecanismos de coordinación entre ambas esferas.

El trabajo está dividido en cuatro secciones. En primer lugar, presentamos el debate sobre desarrollo y alternativas de crecimiento en una agenda post-neoliberal<sup>3</sup>. A

---

<sup>3</sup> El término desarrollo, si bien tiene más de dos siglos de antigüedad, tuvo auge en la teoría económica y social en el período posterior a la gran depresión y, especialmente, tras la segunda post-guerra, asociado a las teorías modernizantes. En la actualidad, el nuevo debate ha resignificado la magnitud del término. La definición que tomamos aquí, en consonancia con el sesgo que muestran ciertos organismos por integrar el marco ético, entiende al desarrollo como un proceso de modernización de la estructura productiva, esto es, de superación de los modos tradicionales y arcaicos de pensar y actuar, que apuesta por el cambio para generar beneficios a la sociedad en su conjunto.

continuación, analizamos el alcance de las reformas sectoriales en los países seleccionados. En las siguientes, nos abocamos al estudio de ciertos indicadores institucionales. En el último apartado, relacionamos los indicadores seleccionados con el desempeño de las actuales administraciones, centrándonos especialmente en aspectos de la actuación del estado que puedan generar cambios en el patrón de desarrollo, como el énfasis en investigación y desarrollo, las políticas sociales y los programas de calificación de mano de obra.

ii. El debate (neo) desarrollista

Desde fines de los años noventa ha ido tomando fuerza en la región un nuevo debate en el campo de del desarrollo socioeconómico, discusión motorizada por los críticos de las políticas de corte neoclásico implementadas en América y quienes, pese a los pobres resultados económicos y, fundamentalmente sociales, continúan esgrimiendo las bondades de los modelos de libre mercado sin (aparente) intervención estatal. El eje parece ser, así, que el desencanto de las ideas imperantes hasta los años noventa del siglo XX ha pasado a ganar cada vez más adeptos.

Un reciente documento escrito por el economista de Harvard, Dani Rodrik (2004:1), establece que muchos economistas ahora están de acuerdo en que: 1) las reformas de 1980 y 1990 han producido resultados decepcionantes, 2) los países más exitosos en términos de crecimiento han seguido políticas heterodoxas, 3) los países más exitosos han adherido a algunos principios reconocidos, 4) las políticas apropiadas a una situación particular no se pueden deducir de estos principios y 5) la diversidad de la política es deseable. Frente a la visión neoclásica, la perspectiva niega las virtudes de la primacía del mercado y destaca, por oposición, la noción de modalidades de intervencionismo estatal, en la cual la evaluación del desempeño no se mediría por criterios de eficiencia, sino, en un sentido más amplio, por la difusión de ventajas institucionales comparativas. En el mismo sentido argumenta Stiglitz (1998: 7) desde una visión pragmática, al afirmar que los críticos de la acción del estado ignoran que: a) el desarrollo exitosos en las economías centrales ha involucrado un activo rol el Estado; b) con anterioridad a las acciones de interevención del estado, las sociedades habían sido incapaces de desarrollar plenamente sus potencialidades; c) antes de la era de los gobiernos fuertes, las economías capitalistas eran inestables con amplios sectores de la población carentes de protección alguna.

Pero la nueva noción de desarrollo difiere sustancialmente de la visión cepalina-estructuralista, que se caracterizaba, principalmente, por el papel asignado al Estado en la esfera productiva y en la regulación de las relaciones establecidas con los actores económicos, principalmente, las que se dan entre capital y trabajo. De hecho, si bien el quiebre en la orientación ideológica de la discusión en materia económica en América Latina ha producido una situación impensada hasta unos años, como es la vuelta a escena de un renovado discurso desarrollista, éste, pese a recuperar elementos de la versión clásica, presenta claros quiebres. Se puede decir que el actual discurso en formación, traza líneas de continuidad y de ruptura, en cuanto al alcance de la intervención económica del Estado. El discurso desarrollista clásico, impulsado desde la creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el Informe Económico de América Latina, publicada en 1949 como punto de partida y contando entre sus exponentes más destacados a Raúl Prebisch, Celso Furtado y Anibal Pinto, era, a decir de Ruy Marini “un programa para la acción estatal”.

Los aspectos constitutivos diferenciales del desarrollismo cepalino residían en la crítica de la teoría de la modernización y la idea de desarrollo autónomo. La idea de desarrollo económico implicaba la modernización de las condiciones económicas, sociales, institucionales e ideológicas del país, modernización que correspondía, en última instancia, a generar las condiciones de posibilidad de los patrones vigentes en los países capitalistas centrales. Era, así, una visión de desarrollo y subdesarrollo como dos caras de la misma moneda, lo que llevaba a suponer que, implementando ciertas medidas correctivas aplicadas al comercio internacional y una adecuada política económica, los países subdesarrollados verían abiertas las puertas de acceso al desarrollo capitalista pleno, poniendo fin a la situación de dependencia en que se encontraban. De este modo, se lo presenta como una continuidad, en el que el subdesarrollo constituye una etapa inferior al desarrollo pleno. Este representaría, empero, algo accesible a todos los países que se empeñaran en crear las condiciones adecuadas a ese efecto. Y este proceso de creación de posibilidad implicaba seguir el camino trazado por aquellas naciones que habían tenido éxito. Así, autores como Gerschenkron (1952) (y su *teoría de las ventajas del atraso*), o W. Rostow<sup>4</sup>, entre otros,

---

<sup>4</sup> Varios son los autores que se encuentran en el nivel originario de discusión sobre el desarrollo, desde diferentes abordajes. Rostov, en una perspectiva unilineal de cambio afirmaba que el crecimiento sostenido en el tiempo debía basarse en una fase de despegue y conseguirse en un plazo relativamente breve de tiempo, de unos 20 a 30 años. Según Rostov, el crecimiento se da en tres fases: 1) etapa previa al despegue, 2) el despegue y 3) un período de crecimiento sostenido con ciertas fluctuaciones. En la

planteaban que los países subdesarrollados gozaban de la ventaja generada por la existencia de países pioneros que habían alcanzado el desarrollo y aparecían como modelos a seguir, además de cómo proveedores de capital, conocimiento y tecnología<sup>5</sup>.

El actor clave en el proceso de creación de las condiciones que permitan embarcarse en la aventura desde el subdesarrollo al desarrollo pleno era el Estado. La exigencia de una política económica centrada en la superación del subdesarrollo reposaba sobre el aparato estatal, situado, podríamos decir, por sobre la sociedad y capaz de dotarse de una racionalidad propia. En la práctica significaba que debía asumir un papel primordial, no sólo regulando el mercado sino operando en la órbita de la producción de bienes y generador y oferente de servicios.

Por último, el discurso cepalino enfatizaba la necesidad de un proceso de industrialización, pues se puede afirmar que si la política económica era el instrumento, el objetivo esencial a que ella debería aspirar para superar el subdesarrollo era industrializar el país. A la base de este razonamiento se encuentra la idea de ubicar a los países en la cúspide del desarrollo, entendido como una apuesta al sector secundario, visto como el factor que ha explicado el éxito económico en los países avanzados. Para decirlo claramente: frente a las regiones periféricas estancadas en la producción primaria, los países del centro económico habían realizado una apuesta por la industrialización, en particular de ramas pesadas.

El actual modelo de desarrollo es claramente diferente y combina el valor de la intervención estatal con un respeto innegociable por el valor de la estabilidad monetaria, en gran parte producto de un temor al retorno a la espiral inflacionaria que sufrió la región durante los años ochenta. La noción de estabilidad implica apelar a instrumentos de control de cambios, tasas de interés y superávit (o al menos equilibrio) fiscal como herramienta en el pretendido rol de agente del cambio económico. En abierta oposición a la idea neoclásica que niega el espacio del Estado Nacional depositando en los actores racionales que procuran maximizar, individualmente, beneficios, el discurso neodesarrollista revitaliza la defensa del aparato estatal como agente primordial del desarrollo. El neodesarrollismo reconoce que las estrategias de los Estados Nación en

---

primera etapa debe articularse una élite que se mueva no solo por el interés de ganar nuevas rentas, sino por otros tipos de ambiciones como el prestigio social. Esta élite motorizará el crecimiento con sus inversiones iniciales.

<sup>5</sup> Una discusión particular se da en torno de los factores que posibilitarían la inversión inicial para el necesario despegue. Para Rosenstein-Rodan, la inversión debe darse en las zonas de baja renta, por lo que esto no debe descansar en el sector privado, movido sólo por el lucro. Este último planteamiento es fuertemente criticado por Hirschman. Nurkse cree que si la inversión inicial es estatal o privada es simplemente un asunto de método.

permanente y feroz competencia constituyen el marco de posibilidad de una estrategia de modernización y desarrollo sustentable. Por otro lado, adquiere preeminencia el conjunto macro institucional para generar oportunidades para la inversión y el empleo.

Este discurso neodesarrollista se nutre tanto del debate académico como de las experiencias históricas. En cuanto a la fractura epistémica, ésta se asienta en una oposición a primera vista irreductible. Por un lado, los defensores de la visión neoclásica plantean una cierta naturalización de la perspectiva ortodoxa en cuanto a los beneficios de la coordinación por la vía del mercado insistiendo con la tesis de que los pobres resultados en materia de crecimiento se deberían al hecho de que las reformas no avanzaron lo suficiente. Por otro lado, se encuentran quienes contraponen un discurso que está aún en formación y que enfrenta críticas tanto desde los sectores neoclásicos, autistas ante los pobres resultados de las experiencias neoliberales, como desde la izquierda<sup>6</sup> radical, en relación a la capacidad de recuperación de las capacidades estatales como factor de desarrollo.

Esta retórica neo-intervencionista se magnifica por una razón de orden práctica: la necesidad de los Estados periféricos de lidiar con las condiciones del sistema internacional para lograr el desarrollo de sus economías. Así, el debate es sobre la posibilidad de desarrollo en el marco de un sistema capitalista extendido, interdependiente y globalizado, con grados de concentración de la riqueza en los países del centro económico (Estados Unidos, Europa y Japón y los países del este asiático), que concentran la riqueza y los flujos de capital (Thurow, 1992; OMC; OCDE; UNCTAD). La creciente liberalización comercial y, especialmente, financiera<sup>7</sup> acompañada y promovida por los organismos multilaterales como la OMC, el G7 y el G8, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, como articuladores de una racionalidad basada en la expansión del capital marcan un escenario en que los países deben actuar en permanente competencia con los estados centrales. Una razón adicional que explica la necesidad de recuperar la estabilidad macroeconómica en la nueva estrategia de desarrollo se relaciona con los condicionantes que imponen los mercados

---

<sup>6</sup> Para Claudio Katz (2006), del grupo de economistas de izquierda “el viraje en curso es *neo* y no plenamente desarrollista porque preserva la restricción monetaria, el ajuste fiscal, la prioridad exportadora y la concentración del ingreso (apuntado) sólo apunta a incrementar los subsidios estatales a la industria para revertir las consecuencias del libre-comercio extremo”.

<sup>7</sup> El aumento del flujo de capitales financieros es constante y alcanza diariamente al presupuesto anual de los Estados Unidos. Desde la crisis del patrón oro a principios de los años 70, el mercado de divisas ha aumentado unas 16 veces su tamaño.

financieros internacionales que, operando con relativa autonomía, imponen un conjunto de límites a la actuación de los estados nacionales. Como parte de una región ligada de un modo periférico al complejo entramado de la economía mundial, persiste en los países latinoamericanos la problemática de la deuda externa y el drenaje de recursos. A casi un cuarto de siglo de la crisis de la deuda los países no han logrado aún una salida plena a la escasez de recursos que permita hacer frente a obligaciones internacionales al tiempo que ampliar las inversiones en el orden interno.

En suma, la retórica de neodesarrollo nutre sus limitaciones de un límite mayor: el contexto internacional. Un aspecto distintivo del nuevo escenario mundial, es la disociación entre soberanía, territorio y legitimidad, como tríada de sustentación del orden moderno desde el siglo XVI. Esta situación significa un desafío a la generación de una agenda de políticas públicas, que, en la visión clásica, implica la implementación de estrategias nacionales justificadas en la protección a la competencia externa y, especialmente, de los mercados dominantes. Pero este factor da lugar, a su vez, a una oportunidad de resignificación del papel del Estado, dado que lo coloca como un actor principal capaz de protagonizar un proyecto de desarrollo. De hecho, la referencia al Estado y los condicionantes de su acción de regulación del mercado implica tener en cuenta la variedad de capitalismo.

Así, un presupuesto básico para el neo-desarrollismo consistiría en la capacidad de combinar el aprendizaje derivado de la larga trayectoria desarrollista con los fundamentos de estabilidad e integración de los países a los circuitos financieros y comerciales globalizados, en creciente interconexión. No existiría, de hecho, posibilidad de una vuelta al rol omnipresente del Estado, sin tener en cuenta los imperativos de la estabilidad macroeconómica, planteando una ruptura con los factores de estabilidad. Tampoco sería factible, por el contrario, seguir negando el rol del Estado en las condiciones de desarrollo, como lo demostrarían, como se ha dicho, los pobres resultados de las *reformas* económicas de los años noventa.

En la perspectiva que asumimos, con relación a la implementación de los postulados de la agenda neodesarrollista con relativos niveles de eficiencia, adquiere especial significancia la trayectoria previa de los aparatos administrativos y, especialmente, el alcance de los modelos de políticas públicas. El enfoque que tomamos es el de la perspectiva institucional, que, en sus diversas variantes, presta especial atención a la ‘dependencia de la trayectoria’, o, dicho de otra manera, una tendencia coyuntural a ser influidos, en mayor o menor grado, por la constitución previa del modelo productivo y

las capacidades burocráticas aprehendidas por el Estado. Esto implica, a su vez, refinar el análisis y tener en cuenta que no existe una modalidad fija de Estado capitalista sino que el sesgo de cada país se ve permeado por las opciones de cierta concepción de Estado, en un sentido amplio y de reforma administrativa, en el sentido más restringido, que estarían pautados por las diferentes orientaciones que definen, especialmente, la naturaleza de las relaciones del Estado con el mercado. Los resultados de la adopción de ciertas fórmulas institucionales van a depender de características contextuales y, especialmente, de las diferentes trayectorias históricas que habrían dado lugar a la conformación del Estado y de las instituciones en cada caso<sup>8</sup>.

La trayectoria previa constituye un escenario que prenuncia diferentes perspectivas de éxito en la puesta en marcha de reformas al aparato administrativo del Estado. Diferentes trayectorias (aquellas que marcan la historia reciente del período desarrollista) constituyen la base a partir de la cual operan un conjunto bastante similar de intervenciones (las reformas sectoriales en el marco del ajuste estructural) delimitando un campo para la actuación de nuevos gobiernos, cuyos instrumentos y márgenes de acción dependerán de un conjunto de características institucionales y de contexto que pautan la gobernabilidad y, en última instancia, la naturaleza de las políticas económicas. De este modo, ingresar en una trayectoria de desarrollo implica explorar posibilidades que profundizan ciertos caminos anteriores, situación remarcada en los trabajos más recientes que exploran la modalidad de intervención del Estado y las variedades de capitalismo (SOSKICE, 1999; HALL y SOSKICE, 2001; AMABLE, 2003; BOYER, 2005). Desde luego, esto no implica un inmovilismo o imposibilidad de torcer el rumbo de un destino rígido y manifiesto, sino, en todo caso, refuerza la importancia de estudiar las instituciones y los mecanismos por medio de los cuales se puede llevar a cabo procesos exitosos de transición hacia economías dinámicas bajo la regulación de Estados concientes de sus fortalezas y desafíos. Por ello, analizamos a continuación, ciertos elementos clave de los procesos de transformación de las

---

<sup>8</sup> Desde el punto de vista de la consideración de procesos de desarrollo como relacionados a ciertas configuraciones institucionales, el esfuerzo más importante se sitúa en el trabajo de Douglas North (1990; 1998) enfocado, específicamente, a una tentativa de teorizar sobre el cambio institucional. El autor argumenta que la generación de ciclos virtuosos de desarrollo estaría vinculada, entre otros factores, a un proceso de depuración institucional que operaría por medio de la instauración de instituciones capaces de reducir los costos de transacción y aumentar la eficiencia. Por otro lado, el autor sugiere también la posibilidad de una *captura* de trayectorias que inducen a la ineficiencia y traban el proceso de desarrollo, como las que se verifican en el caso de los países menos desarrollados de la periferia capitalista.

economías periféricas llevados a cabo entre los años '70 y '90 bajo influjo de la retórica neoliberal.

iii. Reformas sectoriales y alcance del ajuste estructural

El ajuste estructural de sesgo neoliberal significó para la región que, en el transcurso de dos décadas, las prioridades en materia de intervención económica y social que prevalecían hasta los años 1980 fueron trastocadas. El mercado fue librado al mecanicismo económico y el Estado retrajo sus funciones, especialmente productivas y de seguridad social, despojado de recursos fiscales por negociaciones bilaterales o multilaterales con los acreedores. La disposición de la infraestructura básica, física y social fue privatizada y/o sujeta a los criterios de la recuperación del costo. El comercio, relegando al mercado interno, se convirtió en el motor del crecimiento y las economías fueron reestructuradas para privilegiar las exportaciones sobre la producción para el mercado interno.

Como ha sido afirmado en la introducción, la retórica neoliberal y las políticas públicas implementadas en América Latina bajo este paraguas ideológico han sido ampliamente estudiados por economistas y científicos sociales, por lo que no es nuestra intención analizar *per se* las reformas sectoriales sino, como ya ha sido dicho en el apartado anterior, cómo diferentes aparatos administrativos configuran diferentes posibilidades de acción. Los datos que son presentados a continuación buscan, en realidad, dar cuenta del alcance del Estado sobre la órbita económica (o, en otras palabras, de la política sobre la economía) que puede tener lugar en los países de la región. La discusión se relaciona con la autonomía relativa de cada Estado y el punto que buscamos destacar es en qué medida el nivel de profundidad que han tenido los procesos de ajuste estructural en Argentina, Brasil y Chile actúan como un condicionante que estrecha los grados de libertad relativa que tienen las actuales administraciones para llevar a cabo sus programas de desarrollo y, en última instancia, cómo influye esta situación sobre los indicadores de desempeño económico.

Pese a la tendencia a denominar a las experiencias latinoamericanas con el apelativo globalizante de “neoliberales”, la implementación de los procesos de privatizaciones, apertura comercial y financiera, desregulación de la economía, como así también la dinámica de endeudamiento externo, han variado en esencia e intensidad. De hecho, aún compartiendo su característica de llevar al centro de la escena al mercado y los actores

empresariales, no es posible referirnos a una sola experiencia neoliberal en la región, sino a una *variedad de caminos neoclásicos*. Es precisamente el sesgo diferencial que han tenido los procesos de apertura al mercado en estos países, lo que vuelve interesante la comparación. Una segunda razón para comparar estos tres países es que han alcanzado diversos niveles de industrialización, en diferentes momentos, siendo Brasil el país en que mayor dimensión ha alcanzado el proceso desarrollista<sup>9</sup> y Argentina un caso intermedio.

La privatización de empresas públicas, que se constituyó en una política por la cual se abrió al sector privado esferas de órbita pública, ha configurado diferentes situaciones en cuanto a la capacidad de acción del estado en la esfera productiva. Los números del cuadro I, a pesar de ser contundentes, pueden dar lugar a engaños. De hecho, si bien Chile es el país que mayor número de privatizaciones llevó a cabo, no es donde el Estado conservó menor capacidad de intervención en la esfera productiva, pues pese a haber privatizado más de 700 empresas, conservó un reducido pero estratégico enclave, en áreas como el cobre, con un expresivo volumen de activos.

El estado chileno posee participación en empresas por medio de la CORFO y alcanza a instituciones de perfil financiero, principalmente el Banco de Chile, la Caja de Crédito Agrario, la Caja de Crédito Hipotecario, pero también Refinerías, Empresa Marítima del Estado, Nacional de Fundiciones, el Metro de Valparaíso, Empresas de Ferrocarriles, del Carbón, del Petróleo, de la Minería, la Corporación del Cobre, Correos, Obras Sanitarias, Canales de Televisión y Agencias de Noticias. De este conjunto de empresas, Codelco, creada a partir de la corporación del cobre, es la pieza clave para el Estado Chileno. Con un crecimiento importante de su valor, en parte del crecimiento del precio del cobre<sup>10</sup>, la empresa, que es la encargada de explotar tales yacimientos, nacionalizados en 1971 y cuya propiedad ha sido ratificada con rango constitucional<sup>11</sup>, provee al Estado de un importante margen de acción, más allá de los conflictos que se pueden producir por la influencia sobre el uso de los recursos.

---

<sup>9</sup> En Brasil, por ejemplo, la participación de la industria en el PBI pasó del 19% a casi el 30% entre 1955 y 1990, y el PBI creció 6,3% por año durante el mismo período. Se implementó un complejo y diversificado parque industrial, no obstante ciertos niveles insuficientes de competitividad, y la gama de exportaciones incorporó una amplia banda de productos industrializados.

<sup>10</sup> Entre el año 2000 y el 2006, de acuerdo con cifras de la Consultora Goldman Sachs, Codelco duplicó su valorización, pasando de 13.000 millones de dólares a entre 24.500 y 27.500 millones.

<sup>11</sup> La Constitución chilena categóricamente señala que “*El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas*”.

Brasil es el país que menos avanzó en estos procesos, pues el número de empresas privatizadas es equivalente a las que ha conservado el Estado en sus diversos niveles, dado que posee empresas que dependen del gobierno federal y otras de los gobiernos estatales. En cuanto al plano nacional existen empresas de ferrocarriles, Constructoras, Industrias Nucleares, Empresas de Ingeniería, bancos, la Agencia Especial de Financiamiento Industrial, Centrales Eléctricas, compañías de electricidad, de infraestructura, de generación térmica de energía eléctrica, petrolíferas, de transporte, y hasta de biotecnología. Este amplio conjunto de empresas, que sólo en el ámbito federal son unas 129 y casi el doble agregando aquellas de órbita estatal, permiten que el Estado brasileño cuente con presencia como productor directo, al tiempo que le otorgan poder de negociación en la órbita productiva, especialmente en sectores sensibles como el energético y el petrolero<sup>12</sup>.

Argentina, por el contrario, es un ejemplo de retracción productiva del Estado, donde las privatizaciones, llevadas a cabo de un modo acelerado y poco prolijo con indicios de corrupción, alcanzaron a la casi totalidad de las empresas del Estado, renunciando incluso a conservar sectores prioritarios. Las empresas que quedaron en poder del Estado fueron sólo aquellas sin perfil productivo o con nulo interés por parte del sector privado (canal de televisión, agencias de información, entre otras) con excepción del sector nuclear. Por otro lado, los marcos regulatorios han sido escasos y de baja aplicación.

Una característica que diferencia los procesos de Chile y Brasil reside en el órgano que llevó adelante los procesos privatizadores. Mientras en el país andino se realizó en una dictadura, en Brasil, que comenzó retrasado respecto del resto de América Latina, fue llevado a cabo a través de una agencia con un cuerpo técnico especializado y un amplio presupuesto, como es el BNDES. En la Argentina, pese a haber sido llevado a cabo por las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, no ha habido un seguimiento de criterios y normas de carácter técnico, sino, por el contrario, justificativas de urgencia económica.

---

<sup>12</sup> Un rasgo común a las economías del cono sur, en parte producto del aumento descomunal del precio del petróleo, es la preocupación por la cuestión energética. Durante 2007 tanto Chile como Argentina (que tienen, incluso, una estrecha relación en torno de las exportaciones de gas y la generación de energía) han afrontado crisis energéticas. Este tema capital en cualquier proceso de desarrollo no constituye, al menos en el corto plazo, una preocupación para el Estado brasileño, que ha firmado, incluso, un acuerdo de cooperación con ciertas potencias centrales para la exploración de energías alternativas, como el biodiesel.

### Privatizaciones

	Argentina	Brasil	Chile
Empresas privatizadas	382	133	725
Período	1989-1994 Ley de Reforma del Estado	1997-2002 BNDES-CDE	1973-1985
Sectores prioritarios conservados	No	Petróleo, bancos, electricidad, petroquímica	cobre
Empresas actuales	26 empresas públicas no financeiras. Perfil productivo Creación de ENARSA.	129 empresas federales 253 en todos los ámbitos	30 empresas Activos de 36.500 millones de USD

El proceso de privatizaciones<sup>13</sup> y su resultante, es un aspecto central en las actuales condiciones de recuperación de un discurso desarrollista al tiempo que pauta qué tipo de posibilidad de intervención en la órbita económica conservan los Estados. Las diferencias son notorias: i) en términos de posibilidad de regulación del mercado; ii) en la capacidad de generar divisas que auxilien en la asumida tarea de mostrar superávit fiscal<sup>14</sup>.

En el caso de la República Argentina, pese a algunas ideas interesantes con dificultades para pasar del proyecto a la acción, el Estado nacional posee una presencia

<sup>13</sup> Respecto a la importancia de la intervención del Estado en la producción se debe mencionar que de las 20 primeras empresas exportadoras de América Latina, las dos primeras (PVDSA y PEMEX) son estatales, como también PETROBRAS y el sector minero en Chile, que le reporta al Estado más de la mitad de las divisas que capta anualmente y que le permite, incluso, diversificar sus inversiones en bonos y acciones. Esta situación contrasta con la que debe afrontar Argentina, que, en momentos de crisis energética y alza descomunal del precio del petróleo, carece de la propiedad sobre los recursos naturales.

<sup>14</sup> Una importancia adicional de la no privatización de empresas públicas, es que de las 10 mayores empresas de América Latina, las dos primeras (PVDESA, PEMEX) y la novena (CODELCO) son estatales.

casi nula en la órbita productiva. La creación de ENARSA, Empresa de Energía Sociedad Anónima, ha generado polémica en virtud de ciertos acuerdos comerciales con PVDSA, pero no ha logrado hasta el momento actuar como actor testigo en el mercado petrolero nacional. Aguas del Estado, fue creada ante la contingencia, a raíz del conflicto que se generó entre el Estado Nacional y la empresa francesa Suez. Por otro lado, la mayor participación del Estado en Aeropuertos 2000, es producto de una negociación para cobrar la deuda que la empresa privada adeudaba de canon, pero no se expresa en actividades de perfil productivo. Así, a pesar de que se han creado nuevas empresas estatales, no tiene correlato en una mayor presencia del Estado en la órbita productiva. En el discutido proceso de reestructuración que REPSOL, la empresa española propietaria de los activos de la ex empresa estatal petrolífera YPF está llevando a cabo, la opción de compra por parte del Estado Nacional del 25 % de las acciones que la empresa desea poner en venta, ha sido totalmente descartada.

El segundo gran pilar del ajuste estructural neoliberal lo constituyó la liberalización financiera, proceso por el cual los sectores bancarios de los países de América Latina atravesaron una fuerte desnacionalización. El sector financiero, por iniciativa de los organismos multilaterales de crédito que difundían las ventajas del sector bancario privado para ampliar la oferta crediticia, pasó por una profunda reconversión, privatización y concentración, posibilitando que montos considerables de los activos pasaran a ser administrados por sucursales de bancos extranjeros. Los efectos han estado lejos de cumplir con las expectativas. Por un lado, se ha dado una profunda desnacionalización que no se tradujo en una ampliación sustantiva del crédito bancario, producto, en parte, de un comportamiento conservador de las casas matrices. Por otro lado, la extranjerización de los sistemas financieros, priva al sistema de una visión consustanciada con el desarrollo.

De todos modos, se deben marcar el impacto diferencial sobre los diferentes países. Este proceso fue más fuerte en Argentina y Chile, manteniendo Brasil una proporción bastante mayor de los bancos sobre control nacional. Por otro lado, el inicio del proceso en Chile se dio de manera inmediata al golpe de Pinochet, por lo que el proceso fue, si bien profundo, mucho más gradual. En Argentina, por su parte, fue tardío, abrupto y con resultados radicales. En poco más de una década los bancos extranjeros pasaron de una

tasa de participación del 10 al 61 por ciento. En Brasil, si bien el porcentaje es alto, no superó nunca la mitad del mercado bancario<sup>15</sup>.

En este punto adquiere vital importancia el resultante de la apertura al mercado, especialmente de los sistemas bancarios y las instituciones de fomento. Brasil tiene en la fortaleza de ciertas instituciones crediticias locales (especialmente públicas pero también privadas) una ventaja comparativa que lo diferencia del resto de los países de la región. Por un lado, se observa una retracción del proceso de extranjerización bancaria, y los bancos extranjeros, luego de un fuerte crecimiento, muestran una disminución de sus participaciones en el total de activos bancarios, cayendo de casi 30 % en 2001 a 22,9 en 2005 (KASAHARA y SANTANA, 2006). En segundo término, se produce un proceso de externalización de ciertos bancos brasileños, que diversifican y extienden sus actividades en los países de la región. Estas instituciones se enmarcan en las políticas de incentivo de política industrial y de comercio exterior (PITCE) que, a través de los bancos públicos de fomento busca promover la transnacionalización de las empresas brasileñas, financiando proyectos en los países de América Latina. Finalmente, en relación con lo anterior, el país cuenta con la ventaja de no haber privatizado sus instituciones de fomento.

Indicadores de Liberalización Financiera						
	Liberalización de las tasas de interés	Inicio del proceso privatizador	Participación de los bancos extranjeros como % del mercado			
			1990	1994	1999	2001
Argentina	1989	1995	10	18	49	61
Brasil	1989	1997	6	8	17	49
Chile	1974	1974-1987	19	16	54	62

Fuente: Mogueillansky et al. (2005)

En relación con la reforma comercial, que consistió en la rebaja generalizada de aranceles de modo de abrir las economías al comercio internacional, Brasil fue el país en que el esquema tarifario heredado del período de economías cerradas se mantuvo

<sup>15</sup> Además, la participación de los bancos extranjeros en los activos bancarios cayó del 29,9 % en 2001 al 22,9 % en 2006.

durante más tiempo, a tal punto que en 1985 el promedio de tasas a la importación llegaba al 80 por ciento. En el mismo año, tanto Argentina como Chile presentaban promedios bastante inferiores. Esto daría cuenta, por un lado, que la dictadura argentina había llevado a cabo ciertas reformas que su contraparte brasileña descartó, defendiendo el modelo desarrollista arraigado en la sociedad; por otro, el carácter gradual de implementación del modelo chileno. De todos modos, luego de más de dos décadas de reformas, las tasas tienden a converger entre Argentina y Brasil, siendo sustancialmente inferiores en el caso chileno, que se muestra como una de las economías más abiertas del mundo, con el promedio de arancel externo en torno del 2 %.

Tarifas Aduaneras				
	1985	1990	1995	2000
Argentina	28	21	10,5	11
Brasil	80	31,8	12	13,3
Chile	36	14,9	11	6
Fuentes: Lora (2001)-CEPAL				

Pese a las diferencias no se pueden explicar la desigual protección al comercio externo sólo en función de las barreras arancelarias porque los aranceles tienden a confluír. Por ello adquieren una importancia clave los mecanismos de comercio internacional, incluidas ciertas cláusulas paraarancelarias, que varían significativamente. Chile es un país que busca basar su economía en acuerdos de libre comercio, habiendo firmado numeros convenios. Argentina y Brasil, por el contrario, apelan a estrategias de negociación en organismos internacionales de regulación del comercio y reservan para sí el uso de barreras paraarancelarias, siendo mucho más marcado en el esquema brasileño.

Estos indicadores expresarían que no ha habido un paradigma único y monocorde de ajuste neoliberal, sino modelos que han variado en alcance y ritmo de implementación de la apertura al mercado. En Chile podemos referirnos a un neoliberalismo con coordinación estatal, lo que permite demitificar la existencia de un modelo neoliberal clásico con una total retirada del Estado de la esfera económica. El modelo chileno esconde procesos complejos, que distan de una práctica anti- intervencionista con la que está asociada esta experiencia. Subyacente a una fachada neoliberal que caracterizó al

modelo chileno de desarrollo, operaron, de hecho, mecanismos más cercanos a una modalidad desarrollista de intervencionismo estatal. Las actividades de coordinación estatal incluyeron apoyo público a los principales sectores exportadores como los de pesca, frutas y maderas, que habrían sido los detonantes del *boom* de exportaciones verificado (KURT, 2001). La preservación de mecanismos de coordinación estatal, juntamente con la reorganización de los empresarios en torno de las reformas económicas dieron forma a un cuadro en el cual operaron, incluso, la preservación del sector minero bajo la égida del estado y mecanismos de control de capitales. Elementos que dieron lugar a una estrategia que fue capaz de dar cuenta de los problemas de las fallas de mercado y del espacio a ellas asociado para la intervención estatal positiva. Otros aspectos de naturaleza política, relativos a las coaliciones que el gobierno Pinochet establecía de modo alternado con el sector multinacional o con segmentos del empresariado nacional fuertemente organizados en asociaciones representativas, en diferentes períodos, marcados por condiciones externas bastante distintas relacionadas a la disponibilidad de capitales en el escenario internacional pueden ser destacados como factores en la transición chilena. La presencia de un grupo de tecnócratas que actuaron libres de impedimentos y limitaciones (los Chicago Boys), el carácter pionero de las reformas y, sobre todo, la aplicación de las políticas en el marco de un conflicto redistributivo mal resuelto que creó las condiciones ideológicas para la revolución monetarista, fueron factores que se constituyeron en las condiciones institucionales locales decisivas en la viraje neoliberal chilena.

En la Argentina, el proceso de implementación del ajuste estructural fue sustancialmente diferente, asentado en un ortodoxia neoliberal con regresión productiva. La desarticulación del modelo intervencionista de posguerra afectó de modo radical al esquema productivo nacional. En parte por la caótica desintegración del modelo sustitutivo y el factor disciplinador de la crisis hiperinflacionaria, no existió un actor empresarial capaz de liderar una proyecto de desarrollo, teniendo en cuenta que los actores empresariales nucleados en organizaciones se encontraban fragmentados. En consecuencia, el grado de coordinación entre el Estado y los sectores empresariales fue (y sigue siendo aún hoy) bastante bajo. En este cuadro, el proceso radical de reformas se dió en un marco de *switch* político tras la elección de Carlos Menem em 1989, quien, haciendo campaña contra el discurso reformista del candidato de la UCR (quien hablaba de la necesidad de usar un *lapis rojo*), hablaba de “revolución productiva y salariazazo”. La crisis fiscal y de balanza de pagos y la entrega anticipada del poder por parte del

Presidente Raúl Alfonsín hicieron posible la rápida sanción de las leyes de emergencia económica y reforma del Estado. La combinación de un amplio proceso de privatizaciones con transferencia de sectores estratégicos y una fuerte penetración del capital extranjero y paridad cambiaria con el dolar estadounidense fue clave en el proceso de desindustrialización que afectó al país. La convertibilidad del peso, mantenida aún tras la devaluación del real brasileño en 1998, se constituyó en un corset que volvió al país más vulnerable a crisis externas y con menor competitividad exportadora.

Brasil, por su parte, es el país que más se aleja del modelo neoliberal clásico. A diferencia de Chile, donde el ajuste corrió por cuenta de un gobierno dictatorial, y de Argentina, donde hubo un quiebre entre campaña y la efectiva implementación, en la experiencia brasileña, pese a la sorpresa de la victoria de Collor de Melo, no hubo un *switch*. Por otro lado, por su menor ritmo y gradualismo, las reformas sectoriales preservaron ciertos núcleos de excelencia técnica y burocrática, habiendo mantenido instituciones de fomento (particularmente el BNDES) que, pese a que en el período reformista fue transformado en un agente de privatización, preservó el protagonismo de la etapa desarrollista del Estado brasileño. En primer lugar, por el desfase temporal, teniendo en cuenta que en este país las reformas económicas se dieron de modo tardío y gradual. En este caso, quizá sea correcto referirnos a un modelo de desarrollo con ortodoxia macroeconómica, antes que a un modelo neoliberal clásico. Esto porque, como hemos visto, las privatizaciones avanzaron mucho menos en el caso brasileño, en parte por haber sufrido oposición de sectores organizados que consiguieron atenuar el impacto de las mismas. La fragmentación del empresariado argentino y la mayor organización de sus pares brasileños, caracterizados por el fuerte pragmatismo y organizados en asociaciones corporativas y otras entidades asociadas, fueron en general receptivos a las reformas, a pesar de que estas impactaron diferencialmente distintos segmentos de la industria.

#### iv. Mercado, instituciones y capacidades estatales

Del mismo modo que el ajuste estructural configura un tipo de Estado, la capacidad de implementar políticas públicas con eficiencia, impacta directamente sobre las posibilidades de acción de una iniciativa de desarrollo. La discusión sobre las capacidades estatales está ligada al avance del ajuste estructural por lo que analizar el

impacto en términos de las posibilidades de las actuales administraciones de centro izquierda de una implementación efectiva de proyectos neodesarrollistas implica introducir la cuestión política, particularmente, las capacidades estatales y los condicionantes del régimen político.

Como se ha afirmado, si bien los estudios sobre el desarrollo se han dado por más de medio siglo (COOPER, 2005), los procesos de ajuste estructural han revitalizado la discusión sobre el rol del aparato estatal en el crecimiento y desarrollo económico. El inicio de las reformas institucionales de primera generación contribuyó al emergente de la perspectiva neo-institucionalista de análisis. Los estudios de este abordaje, que florecieron estimulados por la implementación del ajuste estructural, resaltan la importancia de las instituciones, definidas de manera restringida como reglas formales que modelan el comportamiento de los actores y, de modo más amplio, como un conjunto de procedimientos formales e informales, históricamente construídos, para el desempeño económico y la eficiencia de las políticas.

Los vectores de análisis que estudiamos a continuación buscan dar cuenta de la importancia de los factores institucionales en la discusión sobre el desarrollo. En primer lugar, la naturaleza de la coalición política es parte de un eje más amplio que incluye no sólo a los actores que se encuentran coyunturalmente en el gobierno sino también las características del sistema político (pluralismo, fragmentación, división de poderes, etc). Se destaca aquí una dimensión relativa a la gobernabilidad en términos de las coaliciones que llegan al poder y buscan implementar una plataforma más desarrollista. La situación, en este plano, es bastante diferente en cada contexto, lo que incita a prestar atención a la importancia de los factores político-institucionales en la configuración de los regímenes productivos, que generalmente pueden hacer diferencia desde el punto de vista del desempeño económico.

En la Argentina la coalición de gobierno del Presidente Kirchner es más homogénea, estructurada sobre el sector momentáneamente hegemónico del Partido Justicialista, incorporando desprendimientos de los partidos opositores, por lo que, sumado a la crisis de los partidos políticos que estructuraron las identidades durante la segunda mitad del siglo XX, no enfrenta una oposición fuerte ni articulada. En Brasil, por oposición, la coalición del primer gobierno Lula era altamente fragmentada y compuesta de partidos ubicados tanto a la derecha como a la izquierda del espectro ideológico. En esta situación el presidente Lula y la elite gobernante debió lidiar tanto con sectores pragmáticos como ideológicos, situación que dificultó particularmente la tarea de

definir y obtener apoyo para un proyecto de más largo plazo que logre situar al país con mas eficacia en el camino del desarrollismo. Esta heterogeneidad de las coaliciones gubernamentales en Brasil no es exclusiva del actual período bajo liderazgo del Partido de los Trabajadores. Para viabilizar su agenda de reformas liberales en el ámbito doméstico (privatización de servicios públicos, interrupción de monopolios estatales, entre otras medidas), el gobierno de Fernando Henrique Cardoso se apoyó en una base heterogénea de partidos, obteniendo en sus dos primeros años una serie de victorias en estas áreas.

En el caso de Chile, el objetivo de superación del régimen autoritario de Pinochet volvió posible la constitución de una coalición mas homogénea orientada hacia el centro que se reveló pragmática y bastante eficiente en la conducción de un proyecto de país. Esta coalición ha sido denominada como *régimen normativo* en referencia a que partidos políticos de distinta procedencia ideológica ponen en práctica políticas públicas homogéneas. En parte, esta situación se explica, porque la discusión, excluidos los partidos radicales (fundamentalmente PC) del parlamento, se da en un péndulo entre el centro y la derecha. Sin embargo, a partir del gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), bajo el liderazgo del Partido Socialista, la permanencia y estabilidad de la coalición se ha enfrentado de modo cada vez más frecuente, a una serie de obstáculos y oposiciones articuladas de diversos actores que se presentan como un límite para la adopción de políticas públicas más progresistas, dando lugar a mayores niveles de conflicto social, que parecen signar la presidencia de la actual presidente Michel Bachelet<sup>16</sup>.

### Natureza de la Coalición de Gobierno

Argentina	Brasil	Chile
Frente para la Victoria (Sector hegemónico coyuntural del Movimiento Justicialista).	PT y aliados  Coalición fragmentada	Concertación de Partidos por la Democracia (DS, DC)

<sup>16</sup> Ciertos clivajes han dividido aguas en los partidos miembros de la Concertación, como la renovación a la ley de contratos de trabajos y el alza de las contribuciones. A su vez, la huelga de estudiantes (que alcanzó a casi el 80 % de los mismos) puso en jaque la estabilidad e imagen positiva del gobierno (la imagen cayó del 60 al 44 % de aceptación, llegando incluso a estar por debajo del 40 % en algún momento, la cifra más baja que ha tenido hasta el momento un presidente de la Concertación). Además, ya hubo una crisis de cambio de ministros, de Economía, Interior, Fomento y Reconstrucción e Interior. Otros problemas se han dado en torno de la crisis energética y el uso que se debe dar a los recursos adicionales generados por el alza excepcional del precio del cobre.

Homogéneo Pragmético Oposición débil	Heterogénea sin contigüidad ideológica	Homogénea Orientada al Centro
--	--	----------------------------------

La dinámica subyacente a la coordinación entre Estado y Mercado se ve afectada, principalmente, por la existencia de mecanismos de planificación y de coordinación entre ambas esferas y en segundo lugar, por la efectiva capacidad de implementación, lo que nos lleva a preocuparnos por las capacidades estatales.

En cuanto al capital burocrático, la formación de capacidades estatales marca una diferencia en favor de Chile y Brasil. En Argentina, la formación de los cuadros administrativos no ha sido una tarea asumida por los funcionarios de gobierno; a menudo, las tareas de función han sido cubiertas por militantes y allegados a los partidos políticos de gobierno. Esta cooptación de los espacios de administración actúa como un freno a los escasos intentos de profesionalizar la burocracia (creación de la Subsecretaría de la Función Pública, Establecimiento del Sistema Nacional de Profesión Administrativa) y han impedido el establecimiento de sistemas basados en el mérito en la selección. Así, parece existir en Argentina un sesgo marcado por las capacidades políticas en detrimento de las capacidades técnicas (Sikkin, 1983), entendidas como la acumulación de conocimiento técnico, de saber hacer, asentada en un conjunto de funcionarios respaldados por estabilidad en la función, dotados de competencia y con cierta autonomía de decisión.

En este punto, Brasil aparece como el opuesto de Argentina. La Reforma Constitucional de 1988 generó ciertas condiciones de posibilidad de un mayor grado de control de las instituciones y especialmente la fiscalización del poder público al tiempo que un mayor profesionalismo de los funcionarios del gobierno. Ciertas medidas como la obligatoriedad de concursos y la estabilidad en el empleo, han buscado atacar la existencia de cargos discrecionales que genera la cooptación del aparato del Estado como maquinaria política electoral.

La desigual preparación de los cuadros administrativos del Estado genera diversos escenarios posibles para una agenda neodesarrollista. Una serie de estudios enfatizan las modalidades de relación entre el sector empresarial y el Estado como uno de los factores explicativos del suceso de ciertas experiencias de desarrollo (EVANS, HIRSCHMAN, STIGLITZ). Este es el caso, por ejemplo, de la existencia de núcleos de concertación entre los sectores público y privado como una de estas instituciones. También el caso de

la existencia de agencias enfocadas al fomento y la implementación de políticas sectoriales e industriales. De hecho, la imbricación entre los sectores público y privado constituye el núcleo de las iniciativas del gobierno Lula, desde las planificaciones estratégicas llevadas a cabo en los inicios de su primera gestión hasta las promovidas políticas de Arranjos Produtivos Locais e as Parcerías Público Privadas. La cooperación entre las élites económicas locales y la actuación coordinada de diferentes segmentos de la burocracia son importantes en el sentido de definir estrategias de desarrollo.

Para decirlo de un modo claro: no se trata sólo de diagramar programas de desarrollo e innovación tecnológica e industrial, sino de alcanzar la capacidad de implementar estos proyectos y, más importante aún, lograr su permanencia en el tiempo. Por ejemplo, durante los años '80, el Gobierno Federal del Brasil anunció por lo menos ocho diferentes políticas industriales, todas ellas sin mucho asidero en la realidad. Lo mismo puede decirse de la capacidad del Estado en un área sensible y a medida dejada de lado en los estudios sobre desarrollo: la inversión social. No es casualidad que en los años noventa el foco de la discusión sobre políticas sociales se trasladara del análisis del volumen de gastos al de la calidad de dichas políticas. Con independencia del trasfondo ideológico de gran parte de esta producción, es innegable la baja eficiencia de los Estados de la región en la implementación de políticas en un asunto básico como es el del cálculo costo-beneficio. Pero quienes atacan la eficiencia pública desde una postura pro-mercado pasan por alto que la implementación de las reformas neoliberales han tenido un impacto directo sobre las capacidades administrativas del aparato estatal. Los procesos de reducción del tamaño del estado encubrieron despidos masivos, que quebraron toda dinámica de memoria institucional, expulsando de las filas del estado a cuadros de incalculable valor.

En todo caso, se debe resaltar la importancia de mecanismos institucionales para asegurar proyectos de desarrollo de más largo alcance. Se observa, en ese sentido, que desde el punto de vista de las condiciones institucionales, específicamente, de la creación de capacidades estatales de coordinación, Brasil y Chile se destacan en comparación con Argentina. En este país no existe una propuesta articulada del gobierno, por el contrario, su estrategia se forma sobre la coyuntura sin un plan estratégico, descartando una mediación institucional con sectores organizados,

alternando períodos de abierta confrontación con otros de relativo diálogo selectivo con ciertos empresarios<sup>17</sup>.

El plan denominado “Lineamientos Estratégicos. para el Desarrollo Productivo- Primer Encuentro de Discusión-, presentado en mayo de 2007 con la firma de la por entonces Ministra de Economía, Felisa Micelli establece el diálogo entre sectores para llevar a cabo acciones en la estructura macroeconómica (con dos ejes: el tipo de cambio competitivo y el mantenimiento de la prudencia fiscal) y la estructura productiva, pero no ha sido debatido con gremiales empresariales o actores no empresariales ni establece mecanismos de diálogo y generación de consensos.

En Brasil y Chile podríamos referirnos a la existencia de un proyecto mas articulado entre Estado y sectores empresariales y otros segmentos de la sociedad civil, pero con una diferencia marcada respecto del articulador de estos procesos de articulación. En Chile, se destaca la iniciativa de la organización empresarial SOFOFA con la “Agenda Pro Crecimiento” discutida en conjunto con el gobierno. Así, el empresariado chileno, concentrado en la organización de representación de sus intereses, fue el impulsor de de la Agenda, recuperada por el Presidente Lagos y presentada como política de Estado.

En Brasil la iniciativa no surgió del empresariado sino desde el mismo Estado y muestra un mayor nivel de discusión y organización. El “Roteiro para uma Agenda Política de Desenvolvimento” fue largo tiempo debatido en el ámbito del Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. La existencia misma del Consejo, junto a la Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial y una propuesta de política industrial – además, naturalmente, de la existencia de un organo de fomento sin paralelo en América Latina como es el BNDES – coloca a Brasil en una posición faorable desde el punto de vista de condiciones institucionales para el desarrollo.

El Estado brasileño conserva una serie de mecanismos de concertación entre Estado y Mercado, en tanto arenas de mediación de las señales del sector privado por parte del Estado. En este esquema de sinergia público-privada se destaca la Cámara de Política de Desarrollo Económico, creada por el Presidente Lula, se integra por 14 ministros<sup>18</sup> y

---

<sup>17</sup> En parte esta ausencia de mecanismos formales y permanentes de discusión entre actores es responsable de los conflictos suscitados entre la Presidente Fernández y las cuatro entidades representativas de los productores agropecuarios. Más allá del trasfondo económico de la medida, no existió un diálogo formal con las entidades que se verían afectadas por la medida, las cuales no fueron notificadas ni convocadas a elaborar un plan de mediano y largo plazo para el sector clave de la economía argentina. Luego de 21 días de paro de actividades se propuso formar una “mesa de diálogo”, sin mayores precisiones.

<sup>18</sup> Componen la Cámara los ministros del Desarrollo Agrario, Minas y Energía, Relaciones Exteriores, Trabajo, Ciencia y Tecnología, Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Integración Nacional, Turismo,

coordinada por el Jefe del Gabinete de Ministros. Por su importancia y atribuciones, la Cámara quizás sea estratégica para la superación de los límites estructurales impuestos al crecimiento sostenido, con la distribución de renta e inclusión social y se basa en la necesidad de una acción más integrada, sistémica y actuante del Estado en la economía brasileña, buscando crear un nuevo espacio institucional para operar la legitimidad de una nueva agenda del desarrollo. El propio concepto de desarrollo empieza a tener un sentido menos económico y menos vinculado a la dinámica de los mercados.

El Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES), órgano de consulta de la Presidencia a la sociedad civil, se constituye como canal institucionalizado de negociación de pactos entre diferentes actores sociales y el Gobierno, en relación con la agenda de las reformas, ha supuesto la mayor innovación política e institucional del Gobierno Lula. Se trata de una vía que permite la constitución de pactos sociales sostenibles, que hagan posible, además de las reformas necesarias, la reconstrucción del tejido social y la configuración de una comunidad política nacional.

#### Mecanismos de Coordinación Estado-Sector Privado

Argentina	Brasil	Chile
Alto grado de regulación Pocos mecanismos de coordinación	Alto grado de coordinación	Alto grado de coordinación
Ausencia de canales institucionales de mediación	CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social ABID – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial	
Plan no consensuado <i>Lineamientos para</i>	Plan de desarrollo consensuado Iniciativa estatal	Plan de desarrollo consensuado Iniciativa empresarial,

---

Planeamiento, Hacienda, Secretaría de la Coordinación Política, Agricultura y Secretaría de Desarrollo Económico.

<i>fortalecer las fuentes del crecimiento económico</i> (MECON, CEPAL, BID)	<i>(Roteiro para uma agenda política de desenvolvimento)</i>	presentada por SOFOFA (Agenda pró-crecimiento)
--	--	---

Es interesante tener en cuenta que en este país la discusión no es exclusiva de gobierno y empresarios. Las centrales sindicales brasileñas buscan influir en la dirección del proceso de integración reforzando su interacción con la burocracia estatal e identificando convergencias con los sectores industriales y agrícolas, y con las pequeñas y medianas empresas, dirigidas hacia el mercado interno. Al mismo tiempo que las centrales brasileñas intensifican su participación en los debates sobre temas como política industrial y agrícola, reconversión productiva y modernización tecnológica, sus esfuerzos enfatizan de forma creciente el diálogo y la búsqueda de coalición con el Gobierno Federal y con el empresariado nacional.

La implementación de modelos históricamente testeados<sup>19</sup> involucrando, particularmente, la coordinación por parte del Estado es defendida por Chang (2002, 2003) quien preconiza la necesidad de políticas industriales en el sentido estricto y selectivo, capaces de promover, como fue en el exitoso caso de Corea, una relación extremadamente coordinada y afinada entre los conglomerados industriales y la burocracia del Estado. De todos modos, la política industrial es sólo una parte de un esfuerzo intervencionista de mayor alcance que involucra las políticas de financiamiento, el apoyo a la investigación y desarrollo, las relaciones horizontales, políticas regionales y de integración regional y mundial. La definición más estricta de política industrial enfatiza la dimensión sectorial, el papel del Estado como coordinador, como así también la adopción de políticas selectivas.

El hecho de que los grados de libertad de los gobiernos en el sentido de la colocación de inversiones productivas sean bastante reducidos, en virtud de la pérdida de centralidad del Estado como el agente de acumulación, junto con la presión ejercida por el capital especulativo buscando la liberalización financeira, pueden ser vistos como factores que limitan opciones más intervencionistas de tipo desarrollista. Por ello, se vuelve central contar con instituciones de fomento. El BNDES no es la única institución

---

<sup>19</sup> El exitoso emergente de los denominados Tigres Asiáticos, no puede ser atribuido, desde luego, a un factor particular, pero es una historia en la que convergen la habilidad de las burocracias de crear elites capitalistas orientadas al mercado al tiempo que de la capacidad de los mercados de mantener burocracias estatales que, de otra manera, podrían degenerar en una combinación de militarismo y predación, afirma Evans (2005).

pública de fomento, el Estado posee también, por medio del Ministerio de Fazenda, los Bancos de Brasil, Amazonia, Estado de Santa Catarina, Estado de Piauí, Nordeste de Brasil, Brazilian American Merchant Bank, Banco Popular do Brasil y Caixa Econômica Federal. El BNDES trabaja por medio de instituciones financieras acreditadas o en forma directa, administrando una línea de fondos. Entre sus líneas figuran el apoyo a la exportación, el Fondo Nacional de Desarrollo, para inversiones de capital; el Fondo PIS-PSEP, que integra los fondos de los Programas de Integración Social y del Patrimonio del Servidor Público. El Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) se destina como garantía a los programas de desarrollo económico; el Fondo de Garantía a la Exportación (FGE) orientado a fortalecer las exportaciones; el Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad (FGPC) que funciona como aval para las operaciones concedidas por el BNDES por medio de agentes financieros y el Fondo Nacional de Desarrollo (FND). La magnitud de los recursos que administra dan cuenta de la ventaja que le reporta al Estado brasileño contar con un instrumento de desarrollo como este. El Banco desembolsó en el último año (datos actualizados a agosto de 2007) 61.735 millones de reales (aproximadamente 36.000 millones de dólares estadounidenses) designando el 44 % a industria (con preeminencia de los sectores de metalmecánica –15 % y petroquímica 7%), el 45 % a infraestructura y el 4 % a proyectos agropecuarios.

En este punto Chile y Argentina se encuentran en desventaja. Si bien Chile desarrolló también capacidades estatales en la dirección del financiamiento a través de la CORFO, su papel, aún en términos relativos, no es el mismo. Desde mediados de los años noventa la institución ha trasladado su intervención de la actuación como entidad crediticia a la creación de entidades de investigación tecnológica relacionadas con el proceso productivo, por lo que las líneas de acción comprenden el apoyo a consorcios tecnológico-empresariales, misiones comerciales, inversión y desarrollo enraizados con el mundo de la producción, innovación a la competitividad, capital semilla, entre otras líneas.

En Argentina existe una combinación viciosa: no sólo no existen mecanismos de coordinación, sino que el Estado privatizó, a fines de los años ochenta, el BANADE (Banco Nacional de Desarrollo). Actualmente, las políticas de financiamiento son dispersas en un amplio número de organismos, sin coordinación entre sí, multiplicando la burocracia y sin aumentar el impacto sobre los potenciales beneficiarios. Las líneas de crédito del Banco Nación, BICE (Banco de Industria y Comercio Exterior),

Secretarías de Agricultura e Industria y sus organismos dependientes, además de las líneas provinciales no acaban por formar un sistema integrado de crédito público a la producción y presentan una deficiencia en la focalización de sus instrumentos de financiamiento. Por otro lado, la creación de un Banco Nacional de Desarrollo, pese a ser un rumor recurrente, hasta el momento no ha existido voluntad política para la efectiva implementación.

### **Financiamiento**

Argentina	Brasil	Chile
Inexistencia de institución específica de desarrollo (privatizado el BANADE)	BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento	CORFO – Corporación Financiera de Fomento
Banco Nación BICE (Banco de Inversiones y Comercio Exterior)	6 líneas específicas de promoción productiva (fármacos, telecomunicaciones, software, empleo, maquinaria, bienes de capital)  40 mil millones de USD invertidos en 2005	Créditos y subsidios  3 mil millones de dólares de presupuesto

v. La agenda neodesarrollista

En el presente apartado llevaremos a cabo un análisis del desempeño de ciertos factores que identificamos con la posibilidad de desarrollo en las actuales condiciones de transnacionalización de las economías.

En principio, para medir el desempeño de los vectores constitutivos de la agenda neodesarrollista planteamos una ruptura en el plano metodológico con teoría clásica. Para el estructuralismo cepalino, en la medida que, como ya hemos dicho, desarrollo y subdesarrollo se planteaban como momentos constitutivos de la misma realidad (la economía capitalista industrializada), ésta situación debía presentarse por medio de

criterios cuantitativos que dieran cuenta del grado de evolución de cada país, apelando a una serie de indicadores clásicos como el producto real, la producción industrial, la composición de la población, el ingreso per capita, entre otros.

A nuestro entender, en las actuales condiciones, una apuesta por el desarrollo implica cuestionar las estructuras tradicionales de pensamiento, identificando aquellos núcleos que pueden contribuir a una modificación progresista de la sociedad, por lo cual es necesario distinguir entre crecimiento (asociado a indicadores cuantitativos, básicamente el Producto Bruto Interno o nacional) y desarrollo, como expresión de un proceso económico, político y social en permanente construcción<sup>20</sup>. Desde luego, un desarrollo estable implica crecimiento, pero la expansión del producto no significa, per se, un crecimiento de desarrollo. Por ello, analizamos ciertos indicadores que permitan ir más allá del análisis coyuntural y se enfoque en las virtudes del mediano y largo plazo y en los factores que posibilitan el crecimiento en esa escala; vectores válidos para formar parte de una agenda post-neoliberal en las actuales condiciones de mundialización y revolución tecnológico-comunicacional.

#### **v.i) Los sistemas nacionales de Ciencia y Tecnología**

La posición relativa de un país o región en el mercado internacional se encuentra hoy en día cada vez más relacionada con la capacidad de generar y ampliar el uso de tecnología entendida como un factor clave para lograr incrementos de competitividad que aseguren una mejor presencia en los mercados mundiales. Una mirada a la historia enseña que los procesos de desarrollo se han asentado en la masificación de difusión de la tecnología, como garantía de la irreversibilidad del progreso social. Ese ha sido el camino de los modelos clásicos de desarrollo por revolución industrial del siglo XIX (Estados Unidos, Alemania, Japón) y de los NIC asiáticos en la segunda mitad del siglo XX (los dragones Singapur y Corea y los posteriores tigres Malasia, Tailandia, Vietnam), experiencias que han hecho especiales esfuerzos en potenciar la capacidad de generación y captación de tecnología por parte de la población en su conjunto. A diferencia de América Latina, que tuvo su fase de crecimiento asentada en la exportación de materias primas y de industrias de matrices extranjeras, estos países han

---

<sup>20</sup> En este sentido es útil recordar la distinción que establece Roddick entre encender los motores del desarrollo y lograr mantenerlo, constituyendo esto último un desafío de construcción de un esquema institucional que garantice el mantenimiento de crecimiento y productividad, aún en tiempos de crisis económicas.

invertidos amplias sumas en investigación y desarrollo, sistemas universitarios y renovación tecnológica y de sus matrices del aparato productivo.

La creciente importancia del dominio de la técnica en una economía del conocimiento puede medirse por medio de varios indicadores. El más usual es la inversión destinada a investigación y desarrollo tanto en términos absolutos como en tasa sobre el producto interno. En la década que va de 1992 a 2001 la inversión en investigación y desarrollo casi se duplicó en todo el mundo: pasó de algo más de 400.000 millones a más de 700.000 millones de dólares, un aumento del 71%. El crecimiento en los años transcurridos de este siglo es aún mayor. De ese monto, a la región de América latina y el Caribe le corresponde apenas el 1,6%, una suma que sólo supera la inversión de Oceanía, y que los países del bloque de América del Norte superan 25 veces. Asia y Europa invirtieron aproximadamente 18 veces más. En esta carrera por el conocimiento los países de América Latina se encuentran, en general, rezagados, pero las diferencias son notorias.

Brasil, desde el año 2000, alcanza, anualmente, la meta del 1% de inversión del PBI en investigación y desarrollo, considerado una especie de frontera entre los países que empiezan a desarrollarse y las economías más débiles. Es, así, el país de la región que sedestaca por sobre el pobre promedio general de Latinoamericana, que se ubica en torno del 0,6%. Argentina presenta una tasa aún menor, de 0,45% histórico y que por los vaivenes propios de su dinámica económica, ha descendido a niveles apenas superiores al 0,30%; la mitad de la inversión chilena. Estos datos son modesto incluso en comparación con países de bajo desarrollo como Sudáfrica (0.8 %), Nepal (0.7 %) y Uganda (0.8)

Por otro lado, en un mundo en que los derechos de propiedad son protegidos por vehemencia, adquieren importancia los ingresos por licencia. Medido en dólares estadounidenses por habitantes, representa 1.5 en Argentina y 0.6 en Chile, separados por una distancia sideral respecto de Suecia (384) Corea (376) Inglaterra (202) y Francia (84)<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Otras forma de medir la importancia del sistema científico en un país como la cantidad de investigadores dan cuenta de la abismal distancia entre los países de la región y aquellos del centro económico. Argentina posee 720 investigadores cada 100.000 habitantes, casi el doble que Brasil (344) y Chile (444), muy lejos de países como Corea (3187), Singapur (4745), Japón (5287), Suecia (5416) y Finlandia (7992). La cifra es incluso inferior a la que corresponde al promedio de países de ingreso medio (702).

La sinergia entre Estado y sector público no estatal parece ser un factor central en las experiencias desarrollistas bien sucedidas<sup>22</sup> y también en este caso parece haber una ventaja de la experiencia brasileña. En cuanto a las fuentes de financiamiento, en la Argentina el gobierno representa el 41 % y las instituciones de educación superior el 22, correspondiendo a las empresas el 33, 1. En Brasil estas respaldan el 39, 9 % de las inversiones en investigación y desarrollo y las universidades el 2, 2 %, quedando a cargo del gobierno el 57, 9 %, lo que puede dar la pauta de una mayor integración del sistema de investigación brasileño. En Chile, las instituciones de educación superior financian el 2, 2 %, y gobierno y empresas son responsables casi en partes iguales (44 y 45, 8 % respectivamente). El sector empresarial brasileño que mostraba tasas de inversión histórica del orden del 12% del total anual de I+D ha alcanzado en los últimos años, como hemos dicho, en torno del 40%, algo más de 2500 millones de dólares.

Esta mejor posición relativa del Brasil en adaptarse a la economía del conocimiento, como es denominada usualmente, guarda relación directa con la trayectoria previa y con ciertas características del sistema político brasileño, que ha sabido preservar los subsistemas de ciencia y técnica como política de estado. En este sentido, la actual administración no sólo ha continuado sino, además, potenciado las políticas en el área. Las medidas del Presidente Cardoso procurando financiar la innovación se asentaron en una correcta comprensión de las posibilidades del país en el sistema internacional, apostando a la mejora de la competitividad y la capacidad de incorporar alto valor agregado a la producción, por medio de empresas de punta, que se expresó en proyectos que, aprobados por unanimidad en el Congreso, crearon un sistema de financiamiento para el desarrollo tecnológico, a través de un nuevo modelo: los fondos sectoriales en las grandes áreas de la economía<sup>23</sup>.

La política de subvención económica para la innovación, creada por leyes federales aprobadas entre 2004 y 2006 posibilita direccionar recursos del Estado en forma de subsidios para empresas públicas o privadas para desarrollar proyectos de innovación estratégica para la nación, afrontando parte del riesgo de las actividades. Los fondos, cuyo objetivo es ampliar la competitividad de las empresas, pueden ser aplicados a

---

<sup>22</sup> El caso más comentado, luego del de Japón, es Corea, quien triplicó la cantidad de ingenieros y científicos en laboratorios de investigación y desarrollo entre 1970 y 1990, pasando de algo más de 65 mil a unos 361.330, de modo equilibrado entre organismos del gobierno (de 2.477 a 9.184), universidades (1.918 a 17.415) y entidades del sector privado (925 a 26.104), alcanzando actualmente 1, 9 % del producto en inversión científico-tecnológica.

<sup>23</sup> Los fondos sectoriales de ciencia y técnica en los sectores aeronáutico, agro negocios, área amazónica, biotecnología, energético, espacial, hidroeléctrico, infraestructura, minería, petróleo, salud, transporte y Funttel.

actividades de investigación, de desarrollo de productos de tecnología y de innovación sólo para empresas nacionales. El programa de Asistencia Técnica para el Crecimiento Económico Equitativo y Sustentable (PACE) procura apoyar a las empresas tornando más equitativo y sustentable y competitivo el ambiente empresario en el marco de una base macroeconómica estable. Asimismo, el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) lanzado por el gobierno Lula a principios del 2007 contempla varios aspectos de la sinergia público privada característica de la agenda neodesarrollista. En principio redirecciona fondos públicos como capital de riesgo para invertir en la ampliación de la infraestructura vial; promociona las obras públicas por medio de Sociedades Público Privadas (Parcerias Público-Privadas - PPP)

En Argentina, por el contrario, el sistema de ciencia y técnica no está conectado con la industria, que sólo invierte el 20% del total anual en investigación y desarrollo. El gobierno ha intentado, con escaso éxito, fortalecer los vínculos entre los organismos públicos de investigación (INTI; INTA; CONICET, Universidades Nacionales) y el sector productivo, pero la implementación de medidas más coordinadas parece encontrar una resistencia en la ausencia de un marco jurídico propicio, en una visión radicalizada de la autonomía universitaria. Pese a esto, ciertas iniciativas de la presidente Fernández, como la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y el aumento de presupuesto para las becas del CONICET, muestran intención de revertir el camino y articular los esfuerzos dispersos en materia de investigación y desarrollo.

En Chile la inversión privada llega al 33% del total y existe una preocupación en el gobierno por potenciar las experiencias mixtas. En este sentido, el Programa Bicentenario de Ciencia y Técnica, pretende crear empresas en las que se conjugue la investigación nacional con patentamiento y comercialización de los productos generados. Para ello, se propone crear Consorcios Tecnológicos Empresariales que posibiliten una sinergia de actores para ampliar el desarrollo económico y productivo del país. Si bien el programa es financiado por el Estado de Chile, a través de sus agencias Corfo (Corporación Financiera de Fomento), FIA (Fundación para la Innovación Agraria, del Ministerio de Agricultura) y Conicyt (Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica), la lógica subyacente es la colaboración del Estado y el sector privado ateniendo a las señales del mercado, buscando aumentar la competitividad de las empresas. Podemos decir que la política de ciencia y técnica

parece replicar el modelo adoptado para el país, de desarrollo por el mercado bajo coordinación estatal.

Dos factores de orden práctico potencian la importancia de la investigación y el desarrollo para una senda de crecimiento sustentable. En primer lugar, la importancia de lograr un aumento en la participación en investigación y desarrollo se fortalece ante un aparente punto de inflexión en el sistema mundo contemporáneo. La participación de Estados Unidos en el total de la investigación y desarrollo mundial está descendiendo y se calcula que caerá ligeramente al 31,9% en 2007, frente a 32,7%<sup>24</sup> el año pasado. Se prevé que Japón y Europa registren descensos similares. Por el contrario, la participación de China aumentaría de 12,7% en 2005 a 14,8% este año.

La segunda cuestión a ser destacada es la necesidad de no perder el tren tecnológico para evitar ahondar la ya de por sí marcada marginalidad de América Latina en el comercio externo mundial. Sectores como biotecnología y nanotecnología amplían la brecha entre países centrales y periféricos y anulan las ventajas con que contaban los países en relación a la propiedad de recursos naturales.

#### v.ii) **Las políticas sociales**

La cuestión social marca una diferencia con el pensamiento previo sobre desarrollo. Si en opinión de Prebisch sólo el crecimiento generaba una mejora de las clases sociales y, según Williamson (2005) la distribución de la renta no generaba consenso entre los economistas influyentes de Washington, razón por la cual no incuyó el tema en su breviarío sobre los principios neoliberales, una nueva agenda de desarrollo sí incluye el tema en la agenda como prioritario. De hecho, uno de los aspectos centrales de la agenda póst-neoliberal en términos de desafíos del desarrollo, en la actual etapa de la globalización, se refiere, no sólo a los aspectos económicos, sino, especialmente, a su dimensión social, básicamente, a la capacidad de extender los disfrutes del desarrollo a toda la sociedad. Esta preocupación por la inclusión social se encuentra tanto en el debate académico como en las experiencias neodesarrollistas.

---

<sup>24</sup> Pese a esta caída en la participación, Estados Unidos continúa siendo el gran motor de la inversión y desarrollo mundial con una inversión de US\$320.000 millones este año, frente a los US\$236.000 millones invertidos por la Unión Europea y los US\$125.000 millones de Japón. Interesa marcar, pese a esta situación, la caída paulatina pero constante de su participación y el emergente de nuevos actores (Corea, Irlanda, India y el citado caso de China), como condición de posibilidad para los países latinoamericanos.

La discusión teórica reconoce que, para ser exitosa, una experiencia de desarrollo debe no sólo aumentar el producto, sino expandirlo a la sociedad mejorando el nivel de vida. El libro de Evelyn Huber (2002) sobre modelos de capitalismo aborda estudios que quiebran con la visión estereotipada acerca de la existencia de un modelo liberal genérico por oposición a una versión igualmente única de intervencionismo estatal y reintroduce la dimensión social como el cerne de las políticas de desarrollo. Según la autora, políticas sociales y de crecimiento económico se refuerzan mutuamente y solamente a través de políticas económicas que contemplen el aspecto social podrá América Latina instaurar un nuevo ciclo de desarrollo. Por otro lado, se debe destacar que fue el énfasis en la dimensión social y las propuestas de políticas de transferencia de rentas y de integración social de los amplios segmentos marginados, uno de los factores que explica el giro ideológico del electorado latinoamericano, que optó por gobiernos progresistas. La nueva agenda quedó definida, de este modo, por una preocupación con el retorno del crecimiento, en un modelo en que las políticas sociales asumen un lugar estratégico, más aún teniendo en cuenta el compromiso con el mantenimiento de la estabilidad, en un contexto de creciente competencia derivado de la globalización financiera y comercial limita especialmente los grados de libertad para la implementación de políticas orientadas al crecimiento.

También en este caso, una cuestión de orden práctica alimenta la discusión y se relaciona con la posibilidad de aprender de los casos exitosos de desarrollo en que la totalidad o mayoría de la población participó en el proceso de transformación y crecimiento y en la distribución de sus frutos. Esos países no registraron fracturas abismales en la sociedad fundadas en causas étnicas o religiosas, ni en diferencias extremas en la distribución de la riqueza y el ingreso<sup>25</sup>.

En este camino, los países seleccionados tienen un largo camino a recorrer. Los indicadores de pobreza<sup>26</sup>, indigencia y desigualdad revelan que en América Latina, la más desigual del mundo, la distancia entre extremos persiste. Pese a la escandalosa magnitud de la desigualdad y la indigencia, ciertos esfuerzos de las actuales administraciones progresistas parecen ir en el camino de revertir esta tendencia.

En Argentina, existen tres líneas de políticas sociales: el Plan Alimentario Nacional (Plan Nacional de Seguridad Alimentaria), el Plan de Desarrollo Local y Economía

---

<sup>25</sup> En Taiwán, por ejemplo al tiempo que mudó su matriz productiva (en 1960 el agro representaba el 30 del PBI, con un ingreso promedio de 200 dólares estadounidenses y en 2007 cayó al 3 % con un ingreso de 12.500).

Social Manos a la Obra y el Plan Familias para la inclusión social (que comprende el Programa Familias para la Inclusión Social, los Centros Integradores Comunitarios la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales), en el ministerio de Desarrollo Social y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

La combinación de crecimiento de la economía y políticas sociales, si bien ha generado una reducción de las cifras absolutas de pobreza no han extendido su beneficio a la reducción de la desigualdad. En Argentina los ocho deciles inferiores aumentan su participación (el más pobre de 0,9 a 1,13 y el segundo de 1,85 a 2,35) y los dos superiores caen proporcionalmente. La entre el 10 % más rico y el 10 % más pobre a fines del año 2006 era de 36 veces y en 2004 era de 28 veces. El 1 % más rico recibe el 37, % de la renta y el decil más pobre, escaso 1 %. Puesto de otra manera, la participación de los asalariados en el ingreso nacional cae del 31 % que representaba en 2001, tras más de dos décadas de empobrecimiento, al 24 % en 2006, apenas 2 puntos más que en 2003, muy lejos del período 1954-1974 en que la participación llegaba a casi la mitad del producto (Distribución funcional del ingreso en Argentina, Ayer y Hoy", realizado por tres economistas del Centro de Estudios sobre la Población, Empleo y Desarrollo, de la UBA).

En Brasil, entre 2003 y el 2006, subió la participación de los dos deciles de menores ingresos (0,66 a 0,77 el decil inferior y 1,54 a 1,66 el siguiente) al tiempo que cayó la del decil superior (52,8 a 50,55). Así, el país presenta hoy la menor desigualdad de renta de los últimos 35 años. El crecimiento más acelerado de los sectores menos favorecidos se daría por una combinación de factores educativos y de expansión de la red de protección social establecida por el gobierno del PT.

Chile es el país mejor sucedido, especialmente a partir de la gestión de Ricardo Lagos, que, recuperando su tradición socialista, puso énfasis en el combate a la pobreza. Si bien la desigualdad no cae sustancialmente, la combinación de crecimiento de la renta y formato de políticas sociales en salud, educación y contención social, muestran que las personas viviendo en la pobreza caen sin interrupción. La reducción de la pobreza ha sido constante en Chile, en parte acompañado el crecimiento del producto, que se expandió a una tasa promedio de 4,5 %, expresado en un aumento acumulado del PIB por habitante de 55%. Entre 1990 y 2000 se redujo en 47% (pasando de 38.6% a 20.6%) en una economía en que el ingreso por habitante se expandió a una tasa media anual de 4.5%, que significó un aumento. A

principios del año 2007, la tasa de pobreza se ubicaba en el 13,7 % y a de indigencia en 3,2 %.

Las políticas sociales de la actual administración se basan en tres ejes centrales. Por un lado, el Programa Chile Solidario, que trabaja con mujeres jefas de hogar; por otro, el Programa Chile Crece Contigo, destinado a acompañar y potenciar el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación para así romper las desigualdades desde la cuna. Además, han anunciado la gratuidad del sistema de salud para las personas mayores de 60 años.

Pero más allá del crecimiento y del sesgo que las gestiones socialistas de la concertación proclaman en términos de intervención social del Estado, Chile es una sociedad con alta desigualdad de ingresos donde el 10 % más pobre de la población recibe el 1 % del ingreso y el 10 % más pobre se apropia del 46 %. Los esfuerzos en el sentido de aliviar la desigualdad han sido modestos. El índice de Gini ha caído de 0,57 en 1990 a 0,56 en el 2003 y a 0,54 a principios de 2007. Se puede afirmar, así, que la desigualdad se debe a una concentración de ingresos en los sectores acomodados y que la pobreza baja sólo por un aumento general de la renta. En otras palabras, gran parte del crecimiento lo apropian los sectores altos.

Se observa así que en América Latina la pobreza está asociada a la desigualdad en el ingreso, estando los tres países analizados entre los que peor deistribución del ingreso presentan. Como economías de ingreso medio-alto, no es la escasez o la imposibilidad de generación de recursos sino la distribución regresiva el principal factor de generación de pobreza. En este caso, aún se constata la afirmación de Celso Furtado de que "Estamos longe do verdadero desenvolvimento, que sólo ocurre cuando se beneficia la sociedad en su conjunto."

Los programas sociales del gobierno del PT se dividen en tres ejes, siendo el más importante la noción de Articulação, Mobilização e Controle Social, centrado den el combate a la subalimentación. En este marco, el Programa Fome Zero (Hambre Cero) tiene cuatro ejes: acceso a alimentos, fortalecimiento a la agricultura familiar, generación de renta y articulación desmovilización y control social y contempla acciones como transferencia de Renta, Bolsa familia, seguro alimentario y nutricional, Agricultura urbana y erradicación del trabajo infantil, entre otras.

Los tres primeros años del gobierno de coalición estructurado en base al liderazgo del PT han permitido una reducción de la pobra de 19,18% . A principios de 2007 la pobreza alcanzaba al 26,9 % casu 4 puntos menos que en 2005 (30,5 %) y 6 que en

1995, en el marco del plan real (33, 2 %). La indigencia bajó de 6. 8 % en 2005 a 5. 5 % en 2007. En parte la reducción se debe a un aumento del salario mínimo, que posibilitó que aquellos que ganan hasta un salario mínimo han visto crecer sus ingresos más del 100 % pero también a una merma en la extremadamente alta desigualdad brasileña, donde el 10 % más rico se apropia del 50 % de la renta del país.

Desde el 2001 se ha dado una progresiva reducción en el foco de la desigualdad. La renta de los más pobres ha crecido casi un 4.5% al año. En el gobierno de Lula ello se acentuó debido a las políticas sociales, en especial a la Bolsa Familiar, que hoy distribuye beneficios a más de 30 millones de personas pobres y, según el Ipea, hay aún un número mayor de familias insertas en el mercado de trabajo. Una investigación del Ipea revela que, en el 2001, una familia de cuatro personas disponía de una entrada promedio mensual (en valores de hoy) de 96 dólares estadounidenses, mientras que en el 2004 pasó a 110, o sea un aumento del 14%. De hecho, el país presenta en la actualidad la menor desigualdad de renta de los últimos 35 años. El crecimiento más acelerado del ingreso de los menos favorecidos se estaría dando por una combinación de factores educativos y de expansión de la red de protección social llevada a cabo por el gobierno del presidente Lula.

#### v.iii) **Políticas de capacitación para el empleo**

Pese a una mejora de la situación social producto de la combinación de la estabilidad macroeconómica y políticas sociales más inclusivas, América Latina está lejos del verdadero desarrollo. Aún subsisten más de 190 millones de pobres en la región. El dilema para llevar a cabo un proceso de integración de las personas marginadas del disfrute de sus derechos esenciales parece residir por la combinación de las políticas sociales y económicas. Más allá del avance logrado en la implementación de programas que, sin ser asistenciales, benefician a la gran mayoría de los pobres, las políticas de este tipo tienen un límite si no son integradas a un plan mayor de creación de empleo formal bien remunerado.

De hecho, los aspectos clave de las políticas sociales actuales serían la educación y formación, el acceso al empleo digno (en ausencia de una estrategia viable de ingreso universal en la región) y la previsión social. Y en cuanto a la situación laboral específicamente el desafío se encuentra en generar un acompañamiento de la vida del trabajador de modo que pueda hacer frente a los cambios que se dan en el mercado de

trabajo, cambios que en el marco de una economía cada vez mas abierta a la competencia externa producen inestabilidad e incertidumbre en las trayectorias laborales.

La creciente transnacionalización de las economías y la revolución tecnológica generan nuevas formas de organización laboral y, en consecuencia, crecientes exigencias a ser cumplidas por quienes aspiran a insertarse en el mercado de trabajo. Los cambios producidos tanto en la gestión de la producción como en la organización del trabajo y, en consecuencia, en las políticas de recursos humanos de las empresas (Abramo, 1996) implican que la capacitación debe ser permanente.

Las empresas tienden a reducir el número de empleados, ajustando sus costos y a contratar a los empleados con mayor calificación y predisposición a la formación permanente. A su vez, las normas de flexibilización laboral (empleos de tiempo parcial, contratos personales, tercerización de servicios mediante) o la flexibilidad de hecho que se produce en economías con desempleo casi estructural (más allá de su reducción el mismo sigue siendo alto y actúa como un factor de presión sobre los trabajadores) dan lugar a la posibilidad de cambiar permanentemente el personal.

Estos cambios significan para las mujeres y los hombres una mayor necesidad de calificación, que crece a medida que es mayor la competencia por el puesto de trabajo deseado. En este escenario, las políticas de formación y calificación para el trabajo adquieren un papel clave, al permitir una permanente readaptación de la persona a las exigencias del mundo del trabajo.

El desempleo alcanza a más del 7 % de la población económicamente activa en Chile y a casi el 10% en Brasil y Argentina<sup>27</sup>. Más allá de su reducción, se estaría observando una mayor dificultad en atravesar un piso de desempleo. Por otro lado, la calidad de los empleos creados dista de ser la mejor y entre 7 y 9 de cada 10 empleos son creados en el sector informal.

**Tasa de Desempleo Abierto**

	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina	17,3	13,6	11,6	10,2	9,2
Brasil	12,3	11,5	9,8	10	9,7
Chile	9,5	10	9,2	7,7	7,1

Fuente: CEPAL (2008) y OIT (2008)

<sup>27</sup> Por una cuestión de diferencias en las encuestas nacionales, los datos refieren a distintos “universos”. Mientras en Chile cubre todo el país, en Argentina y Brasil son sólo datos de una serie de centros urbanos.

En cuanto al subempleo, considerado como una situación en que la persona trabaja menos horas de las que desearía, es difícil de medir. En Argentina representan a más del 9% de la PEA, por lo cual sumado a la desocupación y considerando como desocupados a quienes reciben planes sociales, el 20 % de la población tiene problemas de empleo. En Chile se desconoce la magnitud del fenómeno, dado que el INE (Instituto Nacional de Estadísticas) y las centrales sindicales no realizan estimaciones por no confiar en la validez de los datos. En Brasil la población total con problemas de empleo, sumando desocupados y subocupados alcanzaría al 28 % PEA.

La calificación es central en el desempleo por cuánto la realidad es similar en los tres países: casi la mitad de los desocupados tienen sólo estudios primarios completos. Además, se da una brecha entre los ingresos de quienes están más capacitados y aquellos que han sido expulsados del sistema de educación formal.

La población económicamente activa con menos de 5 años de educación formal es minoritaria en Argentina (6, 1%) y Chile (7, 6%) pero importante en Brasil (28,5%). El grueso de los trabajadores cuenta con una educación formal de entre 6 y 9 años (31, 9 % en Argentina; 23,1% en Brasil y casi 20% en Chile) y 10 a 12 años (33,1% en Argentina; 34,5% en Brasil y 45,5 % en Chile). El sector con mayor capacitación formal incluye, por su parte, al 29 % de los argentinos, 13, 9% de los brasileños y 27,7% de los chilenos. Se observa así que Brasil es el país que más esfuerzos debe hacer en aumentar la calificación de los trabajadores que se encuentran en la base de la pirámide.

Si analizamos el andamiaje institucional disponible para capacitar a la población económicamente activa, el país parece ir por el buen camino. De hecho, Brasil readaptó la institucionalidad vigente de modo de actualizar las necesidades de competencia laboral. El SENAI (Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial) creado en 1942, fue modificado. En la actualidad está formado por el Censo Internacional para la Educación, el Trabajo y la transferencia de Tecnología (SENAI-CIET), los Centros nacionales de Tecnología (CENATEC) y los Centros Modelos de Educación Profesional (CEMEP). Su principal objetivo es la asistencia empresarial y la capacitación para el empleo. Sólo luego de aprobar un sistema de evaluación de Calidad el SENAI brinda a un centro de capacitación que pretenda dedicarse a la educación y asistencia técnica, el sello del CENATEC. De particular importancia es que los centros tender a la interrelación con las empresas, dado que deben constituirse en un polo para las empresas radicadas en su área de incumbencia.

En Chile, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) es resultado de una apertura al mercado llevada a cabo bajo la dictadura de Pinochet, que reconvirtió el modelo público de formación profesional creando dicho organismo con el objetivo de canalizar el financiamiento de la formación profesional a través de la contratación de instituciones de capacitación que la ofrecen (OTEs).

Según el propio organismo, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo es un organismo técnico del Estado descentralizado, que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio del Trabajo y su objetivo principal es “promover el desarrollo de las competencias laborales de los trabajadores, a fin de contribuir a un adecuado nivel de empleo, mejorar la productividad de los trabajadores y las empresas, así como la calidad de los procesos y productos”. Esta tarea la realiza a través de la administración de un incentivo tributario que el Estado ofrece a las empresas para capacitar a su personal, y de una acción subsidiaria, por medio de un programa de becas de capacitación financiadas con recursos públicos. Las principales directrices del SENCE son la administración del mecanismo de incentivo a la demanda de capacitación de las empresas a través de una Franquicia Tributaria y la coordinación de Programas de Becas de Capacitación, dirigidos a sectores sociales con menores oportunidades. Estos programas se ejecutan a través de organismos capacitadores, universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.

Si bien el Estado financia los cursos (con el 1% de la nómina salarial) y el SENCE los autoriza, la capacitación en sí es llevada a cabo por instituciones no estatales, sean éstas OTEs o Organismos Técnicos Intermediarios Reconocidos (OTIR), creados en 1989 para fomentar el crédito fiscal para capacitación que no estaba siendo utilizado por las empresas. Se puede decir que el modelo chileno, coherente con el modelo de regulación por el Estado en interrelación con los mercados, ha privatizado la formación profesional creando a nivel público un organismo orientador, regulador y orientador de la asignación de fondos. Toda la actividad específica de formación profesional fue realizada por organizaciones privadas que se presentaban a los cursos licitados.

Un hecho novedoso en Chile es la creación, por parte de la Presidente Bachelet, del consejo asesor presidencial “Trabajo y Equidad” que, con el lema "Hacia un Chile más justo", declara como objetivo desarrollar políticas y propuestas que apunten al progreso y desarrollo en el mundo laboral de una forma más ecuánime. El Consejo lo integran 48 expertos del más alto nivel en los temas de trabajo y uno de los resultados de esta comisión, cuyas conclusiones serán difundidas en breve, sería la implementación de

políticas para fortalecer el capital humano tendiente a un incremento en la productividad y los salarios.

En Argentina, el INET fue creado en 1995, con el objetivo de dotar al Ministerio de Cultura y Educación de un instrumento ágil para el desarrollo de las políticas relacionadas con la educación técnico profesional. En el plano formal, es la institución que vincula al sistema educativo con los sectores del trabajo y la producción. En la actualidad cuentan con tres grandes líneas: el Proyecto Escuela Tecnológica, el Sistema Integrado de Formación Profesional y el Programa de Evaluación y mejoramiento de la implementación de los Trayectos Técnico Profesionales (TTP). Es, además, administrador del Régimen de Crédito Fiscal para capacitación

Pero el actor clave en la actualidad en materia de políticas de formación de la mano de obra es el Ministerio de Trabajo, a través del plan integran Más y Mejor Trabajo, creado con el objetivo de tender a la inserción de trabajadores desocupados en empleos de calidad. El mismo es una línea directriz que incluye diversas acciones. El **Seguro de Capacitación y Empleo** busca que quienes reciben un plan asistencial del Programa Jefes de Hogar Desocupados puedan capacitarse para el mercado laboral. Para su implementación se creó la **Red de Servicios Públicos de Empleo** y se promueven los acuerdos territoriales (con municipios) y acuerdos sectoriales de calificación y con empresas. Dicha Red surgió en 2005 con la creación de las Oficinas Municipales de Empleo, convirtiendo a estos organismos en Unidad de Servicios de Empleo (USE) con el objetivo de que se conviertan en enlace entre los programas formulados por el Estado en materia de políticas de empleo y el sector privado; en otras palabras, buscando acercar a los desocupados con los demandantes de trabajo.

Por su parte, la **Red de formación continua** (Junto con la Red de Oficinas de Empleo) le compete el trabajo territorial institucional y los procesos de evaluación por medio de la Unidad de Evaluación, Monitoreo y Asistencia Técnica (UEMAT), para lo cual ha elaborado el documento que establece los requisitos de calidad que deben cumplir las instituciones de modo que garantizan una gestión pertinente para alcanzar los objetivos de formación y empleo de su población objetivo. También en el caso argentino los organismos ejecutores son instituciones educativas no estatales, de órbita provincial como sindicatos, empresas, cámaras empresariales, organizaciones populares y se lleva a cabo por medio de convenios entre el ministerio y las instituciones, este acuerdo contempla un plan de prestaciones formativas a desarrollar por parte de la institución.

Mediante el Régimen de **Crédito Fiscal** del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social las empresas pueden financiar proyectos que fortalezcan las competencias laborales de trabajadores ocupados y desocupados. Asimismo, permite a las instituciones de formación profesional la adquisición de equipamiento nuevo. Finalmente el programa de **Inserción Laboral en el Sector Privado** busca facilitar la inserción laboral de los trabajadores desocupados en el sector privado de la economía, favoreciendo de esta manera también a las empresas en la búsqueda de personal.

#### v.i) Indicadores macroeconómicos

Los indicadores macroeconómicos son útiles en un doble sentido. Por un lado se constituyen en un piso sobre el cual los países pueden establecer políticas de mediano y largo plazo. Sólo resultados macroeconómicos estables, como superávit fiscal y comercial, baja inflación, elevado monto reservas, entre otros, permiten a los países planificar más allá de las coyunturas. Por otro, representan en sí mismos un buen parámetro para medir el desempeño de los países. Sin caer en el error de confundir fines con medios (el producto *per capita* no puede ser un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar la calidad de vida de la población de una sociedad dada) y causas con efectos, es interesante observar ciertos indicadores clásicos de desempeño económico comenzando por el crecimiento del Producto Bruto Interno, que es visto como un factor central en la primera etapa de desarrollo, caracterizada por un crecimiento brusco o empuje<sup>28</sup>.

**Crecimiento del Producto Bruto Interno**

	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina	8,8	9	9,2	9,5	8,6
Brasil	1,1	5,7	2,9	3,7	5,3
Chile	3,9	6	5,7	4	5,3

Fuente: CEPAL (2008)

Argentina muestra un desempeño oscilante, que pasa de una crisis del producto en el período 1998-2003, a una vigorosa recuperación en los últimos años. Incluso si tomamos en cuenta el efecto de los bajos niveles como parámetro para los resultados en

<sup>28</sup> Es interesante notar, como lo hacen (CEPAL, p. 40) que “un crecimiento elevado puede ser desencadenado por una relajación de la restricción más imperativa...”, pero, a medida que esa restricción comienza a relajarse aparecerán nuevas restricciones que si no son atacadas frenarán el proceso de crecimiento.

la franja del 9% de crecimiento anual de 2003 a 2005, el hecho es que, en años más recientes, esos valores se repiten, indicando un fuerte crecimiento posterior, asociado, básicamente, a uso de la capacidad instalada ociosa, a los altos precios de los *commodities* y a una apuesta por el consumo interno. Brasil muestra un estancamiento en sus tasas de crecimiento desde mediados de los años noventa que se mantiene, en la actualidad, en niveles bastante bajos. Chile, por su parte, presenta estabilidad en el crecimiento en torno del 6%, pese a la caída en el período 2002/2003. Este país ha crecido casi 60 % durante los años '90.

#### Deuda Externa total como porcentaje del producto

	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina	153,6	123,3	118,8	62	57
Brasil	45,7	42,5	33,3	21,5	23
Chile	60,5	59,1	46	39,1	38

Fuente: CEPAL (2008)

Incluye deuda de los sectores público y privado y con el FMI (cuando corresponde)

Para 2007 valores aproximados. Los totales son los siguientes: Argentina, 116.188 millones; Brasil, 191.358 millones y Chile, 49458 millones.

En cuanto a la deuda externa total como porcentaje del producto, las diferencias son notorias entre los tres países. En la Argentina, el cociente es alto, pese a la reestructuración encarada por el actual gobierno. En Chile, la mejor relación deuda-producto se expresa en la calificación de grado de inversión. Brasil ha mostrado también una caída en su deuda externa, a pesar del aumento de su deuda pública, por lo cual el pasará a ser calificado como grado de inversión por la calificadora de riesgo MOODY'S.

#### Resultado primario del gobierno central

	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina	2,1	3,2	2,3	2,7	2,8
Brasil	2,3	2,5	2,5	2,5	2,1
Chile	0,7	3,1	5,4	8,4	8,7

Fuente: CEPAL (2008)

Como complemento de la mejora relativa del ratio entre Deuda externa y producto se observa que la región mantiene, con matices, un superávit fiscal primario que vuelven su situación claramente diferente de aquella por la cual atravesó durante los años ochenta y noventa. En este punto, Chile (favorecido por el precio del cobre y por un uso eficiente de sus inversiones públicas) se destaca por sobre Argentina y Brasil.

### Tasa de Inflación Abierta

	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina	13,4	4,4	9,6	10,9	8,8
Brasil	14,7	6,6	6,9	4,2	3,6
Chile	2,8	1,1	3,1	3,4	4,4

Fuente: CEPAL (2008)

Un riesgo para Argentina aparece en su elevada inflación, que a fines de 2007 llegó a casi 9% según el gobierno y que para este año se ubicaría, según el cálculo de consultoras privadas<sup>29</sup>, entre el 20 y el 25% anual. Es, de hecho, el único país que enfrenta un problema de este tipo, más allá de algunos desequilibrios coyunturales en Chile por el alza de alimentos. El gobierno Lula decidió apostar a políticas de mediano y largo plazo a inicios de su gobierno, postergando políticas basadas en el consumo interno para evitar inflación por consumo no acompañado de crecimiento de la capacidad instalada industrial. Pese a las críticas que debió afrontar (muchas de las cuales lo comparaban con el “progresismo” del por entonces presidente Kirchner) su elección parece haber sido la correcta.

### Reservas Internacionales

	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina	13,3	18,8	28,9	33	42,9
Brasil	46,4	50,5	55,6	83,9	162,9
Chile	14,9	15,2	17,5	18,9	19

Fuente: CEPAL (2008)

En miles de millones de dólares estadounidenses

Las reservas internacionales, que han crecido de modo constante en la región, forman un escudo frente a posibles ataques especulativos o crisis genuinas de los mercados financieros. Más allá de la calidad de dichas reservas, se constituyen, sin lugar a dudas, en un activo, mucho más marcado en el caso de Brasil, que cuentan en la actualidad con casi 200 mil millones de dólares.

En cuanto a la inversión extranjera directa se destaca el escaso magnetismo que ejerce Argentina para los inversores, teniendo en cuenta que se encuentra al mismo nivel que Costa Rica, El Salvador, República Dominicana, Panamá o Uruguay, países con un

<sup>29</sup> La escalada inflacionaria y la correspondiente puja distributiva han llevado al gobierno a intervenir de modo poco prolijo el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), cuyas cifras en la materia parecen por ello poco confiables, ubicándose en menos de la mitad de los pronósticos de consultoras privadas e, incluso, de organismos internacionales.

producto sustancialmente menor que el argentino. Por otro lado, se observa que Brasil es receptor de importantes montos pero también, en 2006, inversos en otros países.

**Inversión Extranjera Directa**

	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina	878	3449	3954	2721	1863
Brasil	9894	8339	12550	-9420	32000
Chile	2701	5610	4751	5076	8411

Fuente: CEPAL (2008)

## vi. Conclusiones

A lo largo del trabajo hemos afirmado que se observa en América Latina un retorno a procesos que hemos denominado de neodesarrollo, constitutivos de una dimensión sustancial de los gobiernos progresistas.

En segundo lugar, hemos dicho que esta situación presenta rupturas y continuidades respecto al discurso desarrollista clásico cepalino. Esto impacta directamente en el sentido y la naturaleza de la misma tradición de la izquierda latinoamericana y es difícil afirmar que existe un sesgo distintivo de la plataforma histórica de izquierda en las actuales administraciones. En un mundo cada vez más conectado, signado por la aparente desaparición de posturas radicales, la agenda de las actuales administraciones de centro izquierda en América Latina rompe con una tradición que propugnaba la vía al socialismo. De hecho, si bien se incorpora en la agenda la cuestión social y el correspondiente esquema de políticas sociales, lo cierto es que no se plantea una ruptura con el orden capitalista ni siquiera como una posibilidad de superación en el largo plazo. La opción *posible* es un nuevo parámetro para el modo de producción capitalista. En realidad, sólo la incorporación de la dimensión social en el marco de un discurso de estabilidad macroeconómica. En este sentido, se aproxima mucho más al discurso esgrimido por la CEPAL desde fines de los años '80, que incorpora la equidad al discurso neoclásico. De este modo la izquierda parece haber renunciado, por el momento, al horizonte revolucionario que constituyó su norte entre los años '60 y el emergente neoliberal. Se revela así un mayor grado de pragmatismo en las actuales administraciones gubernamentales relacionado con una imbricación en el nuevo modelo

de desarrollo que continúa la línea clásica al tiempo que presenta componentes novedosos.

Esta situación parece haber acelerado el proceso de aprendizaje de la izquierda con vocación de poder. De todos modos, no podemos hacer referencia a la existencia de un modelo único, pues, como tercera conclusión encontramos modalidades diferenciales de intervención y desempeño. Pese a tener en común un mayor grado de pragmatismo buscando aumentar los niveles de autonomía relativa combinando mayor presencia del estado en el desarrollo con estabilidad macroeconómica (inflación, disciplina fiscal, etc), los caminos son diferentes.

En cuarto lugar podemos afirmar que este neo desarrollismo o neo intervencionismo representa un modelo híbrido de coordinación económica efectuada también partir del mercado. Esto significa que no hay una vuelta al Estado productivo sino, apenas, un mayor grado de coordinación estatal de la esfera económica, con mayor espacio para las actividades de regulación y control. Pese a existir nuevos esquemas de esquemas de intervención del Estado en la órbita productiva (que hemos destacado es mucho más marcada en el caso brasileño), esta actividad adquiere un papel estratégico pero no prominente.

La posibilidad de reestablecimiento de las capacidades estatales de regulación y coordinación económica se encuentran directamente relacionadas, y esta es nuestra quinta conclusión, con la dependencia de la trayectoria previa. En los países analizados se presenta una variedad de situación originadas en el impacto de los procesos precedentes, fundamentalmente, el alcance del período desarrollista de post guerra y la naturaleza y timing de implementación del ajuste neoclásico.

El impacto de los procesos previos permite a los países una actitud diferencial frente a los factores que hemos considerado parte constitutiva esencial de una nueva agenda de desarrollo y que implica una sinergia entre estado y sector privado-público no estatal; la creación de un sector privado fuerte y competitivo, en paralelo al desarrollo de un sector público eficiente, que pueda corregir errores y puntos débiles, descentralizar sus actividades y dirigir sus esfuerzos a potenciar recursos y capacidades. Los casos de Brasil y Chile, en contraposición con Argentina respaldan el argumento relativo a las posibilidades de recuperación del papel del Estado en función del alcance del pasado desarrollista y de la intensidad y profundidad de las reformas neoliberales. Argentina es un claro ejemplo de una experiencia de interrelación entre Estado y mercado de modo dramático, sin conseguir mantener sus capacidades desarrollistas del pasado, que fueron

totalmente destruidas sin gran oposición en la aplicación radical del recetario neoliberal, sufriendo una retracción productiva y quedando expuesto (con renuncia a su política monetaria incluida) a desequilibrios externos. En los últimos años, avanza por un camino inverso, apelando a ciertos elementos heterodoxos de fortalecimiento de las capacidades estatales y a un uso de activos ociosos tanto en la industria como en el agro. De todos modos, carecen de mecanismos institucionales para garantizar los esfuerzos en el largo plazo con el concurso de los actores clave del sector privado.

Si nos atenemos a los factores macroeconómicos, las perspectivas pueden dar lugar a engaños. De hecho, en ciertos indicadores Argentina muestra una robustez que no necesariamente podrá mantener en el largo plazo. Brasil parece estar un paso al frente del resto de los países latinoamericanos, teniendo en cuenta que la retomada de un camino desarrollista se asienta, en gran parte, en el esfuerzo puesto por el gobierno del Presidente Lula en crear las condiciones institucionales que garanticen vínculos con el sector privado y el marco de políticas industriales y sectoriales asentado sobre un alto grado de coordinación estatal. El caso de Chile, a pesar del aparente éxito de sesgo neoliberal, en realidad esconde procesos de coordinación estatal importantes, además de una comprensión y valorización de sus élites de la necesidad de preservar el papel del Estado en el marco de una dinámica centrada en el mercado, fruto de elecciones pasadas.

En cualquier caso, en los tres países examinados, aún teniendo en cuenta las diferencias observadas en el grado en que el Estado podrá actuar como factor de coordinación en el nuevo régimen productivo, es difícil imaginar que este papel sea sólo residual. En realidad, el aspecto común que parece envolver a las tres experiencias reside en que la ruptura con ciertos desequilibrios estructurales y con tendencias a la instauración de complementariedades negativas en el ámbito de la actuación de las empresas sitúan al Estado en una posición cada vez más estratégica en lo concerniente a la reconfiguración de los regímenes productivos y a las posibilidades para el desarrollo económico.

## Bibliografía

- ABRAMO, Laís (1996), *Nuevas Tecnologías y Relaciones Laborales en América Latina*, ILPES, Santiago de Chile.
- AMABLE, B. (2003). *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford, Oxford University Press.
- AMIN, Samir (2002), *El capitalismo en la era de la globalización*, Ediciones Paidós, Ibérica, Madrid
- ANDERSON, Perry (1999), “Balance Provisorio” en Sader, Emir y Gentili, Pablo compiladores, *La trama del neoliberalismo*, Eudeba, Buenos Aires.
- ARRIGHI, Giovanni (1994), *O longo século XX, dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*, Editora UNESP, San Pablo.
- BECKER, U.(2007). “Open systemness and Contested Reference Frames and Change: A Reformulation of the Varieties of Capitalism Theory” IN *Socio-Economic Review*, (5).
- BOSCHI, Renato y SANTOS, Fabiano (2006), “Governos de Esquerda na America Latina: Institucoes, desempenho economico e politica social no Governo Lula”, presentado ante el GT de FLACSO de Trabajo y Sociedad, mimeo
- BOYER, R. (2005), “How and Why Capitalisms Differ”. *Economy and Society*, vol. 34, n° 4, pp. 509-557.
- BRESSER PEREIRA,L.C. (2006) “O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional” IN *São Paulo em Perspectiva*, 20 (1), enero-marzo.
- CEPAL (2008), *Balance Provisorio de las Economías de América Latina y el Caribe*, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, Santiago.
- CHANG, Ha-Jooin (2002), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London, Anthem Press.
- \_\_\_\_\_ (2005), “Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development, Some Key Theoretical Issues”, presentado ante Conferencia del Jubileo de WIDER, Helsinki.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Bad Samaritans: Rich Nations, Poor Policies, and the Threat to the Developing World*. London: Random House.
- COOPER (2005), *A half century of Development*, Center for International Development Working Paper 167, Harvard University.

- CROUCH, C. y FARRELL, H. (2004) “Breaking the Path of Institutional Development? Alternative to the New Determinism” IN *Rationality and Society*, 16 (5).
- EVANS, Peter (1996), “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, vol.35, n140.
- \_\_\_\_\_ (2002), “The challenge of the institucional Turn: New Interdisciplinary Opportunities in Development Theory”, disponible en [//sociology.berkeley.edu/faculty/evans](http://sociology.berkeley.edu/faculty/evans).
- \_\_\_\_\_ (2005), “Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Motivation”, in Lange, Mathew y Rueschmeyer, Dietrich editors, *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*, Palgrave, Mc Millan.
- FLIGSTEIN, Neil. (2001), *The Architecture of Markets: an Economic Sociology of Twenty-First Century Capitalist Societies*. Princeton, Princeton University Press.
- GENTILI, Pablo (1998), *Retórica de la desigualdad, los fundamentos doctrinarios de la reforma educativa neoliberal*. Tesis de doctorado. Universidad de Buenos Aires.
- GERCHENKRON, Alexander (1952): “Economic backwardness in historical perspective” en B. Hoselitz y otros (1952): *The Progress of Underdeveloped Countries*, Chicago University Press, Chicago.
- GOUREVITCH, Peter (1986), *Politics in Hard Times*. Ithaca, Cornell University Press.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Politics, institutions and society: seeking better results*, World Bank legal review, Washington.
- GOUREVITCH, Peter y SHINN, J. (2005) *Political Power and Corporate Control: The New Global Politics of Corporate Governance*. Princeton, Princeton University Press.
- HAGGARD, S. (1990), *Pathways from the Periphery*. Ithaca, Cornell University Press.
- HALL, P. (2007) “The Evolution of Varieties of Capitalism in Europe” IN .....
- HALL, P. y SOSKICE, D. (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford/New York, Oxford University Press.
- HAUSMAN, Ricardo y RODRIK, Dani (2003), *Economic Development as Self Discovery*, JFK School of Government, Cambridge.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.

HOLLINGWORTH, J. R., SCHMITTER, P.C. y STREECK, W. editores (1994), *Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Economic Sectors*, Oxford, Oxford University Press.

HUBER, Evelyn (2002), *Models of Capitalism: Lessons from Latin America*, University Park, Pennsylvania.

HUBER, Evelyn, NIELSEN, F, Pribble, J y STEPHENS, J (2006), “Politics and Inequality in Latin America and the Carribean”, en *American Sociological Review*.

KLIKSBERG, Bernardo, entrevista en Página 12 del día 3 de septiembre de 2007 “Bajar la desigualdad impacta más en la pobreza que el crecimiento”, disponible en el sitio web <http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-90726-2007-09-03.html>

KASAHARA, Yuri y SANTANA, Carlos H. (2006), *Os limites da integracao financeira e politicas de credito na America do Sul: um novo modelo de desenvolvimento regional*, publicado en Observador On line del Observatorio Político Latinoamericano, disponible en //observatorio.iuperj.br

KURT, Marcus (2001). “State Developmentalism without a Developmentalist State: The Public Foundations of the ‘Free-Market Miracle’ in Chile” en *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, n° 2, pp. 1-25.

LINDEMBOIM, Javier, Juan GRAÑA y Damián KENNEDY (2005), “Distribución Funcional del Ingreso en Argentina, ayer y hoy”, en *Documentos de Trabajo* N° 4, CEPED (Centro de Estudios sobre población, Empleo y Desarrollo), Instituto Gino Germani, disponible en el sitio web <http://www.elcorreo.eu.org/esp/IMG/pdf/doc-756.pdf>.

LOPEZ SEGRERA, Francisco (1998), *Los Retos de la Globalización*, UNESCO, Caracas.

MACHINEA, José Luis y SERRA, Narcís editores (2007), *Visiones del desarrollo en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, disponible en el sitio web <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/29200/P29200.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

MENZ, George (2003), “Re-regulating the Single Market: National Varieties of Capitalism and their Responses to Europeanization”, en *Journal of European Public Policy*, Volt 10, N 4.

NORTH, Douglas (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_ (1998), "Economic Performance Through Time", in M. C. Brinton e V. Nee, *The New Institutionalism in Sociology*. Stanford, Stanford University Press.

\_\_\_\_\_ (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, Princeton.

OCDE, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

OIT (2008), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe*, Montevideo.

**PIERSON, P. (2004).** *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton, Princeton University Press.

RODRIK, Dani (2001) "The Global Governance of Trade: As if Development Really Mattered". Presentación ante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

\_\_\_\_\_ (2004), "Rethinking Growth Policies in the Developing World" Luca d'Agliano Lecture in Development Economics. Torino, Italy. October 2004.

SCHNEIDER, Ben (2008) "Comparing Capitalisms: Liberal, coordinated, Network, and Hierarchical Varieties". Mimeo.

\_\_\_\_\_ (2007) Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America". Mimeo.

\_\_\_\_\_ (2004), Varieties of Semi-articulated Capitalism in Latin America, Paper presentado al encuentro APSA, Chicago, mimeo.

SIKKIN, Kathryn (1983), "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista", en: *Desarrollo Económico*, vol. 32, N° 128 (enero-marzo), Buenos Aires.

SOSKICE, D. (1999), "Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980's and 1990's", en H. KITSCHOLT, P. LANGE, G. MARKS e J. D. STEPHENS, *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge, Cambridge University Press.

STIGLITZ, Joseph (1998), *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes*, Prebisch Lecture, UNCTAD, Genova.

STOKES, Susan (2001), *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.

THUROW, Lester (1992), *La guerra del Siglo XXI*, Editorial Vergara, Buenos Aires.

UNCTAD (2007), *World Investment Report 2007*, disponible en el sitio web <http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=9001&intItemID=2068&lang=3>

\_\_\_\_\_, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2007*, disponible en el sitio web [http://www.unctad.org/sp/docs/tdr2007overview\\_sp.pdf](http://www.unctad.org/sp/docs/tdr2007overview_sp.pdf)

UNESCO, [www.unesco.org](http://www.unesco.org)

WEYLAND, Kurt (2002), *The Politics of Market Reforms in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru and Venezuela*, Princeton University Press, Princeton.

WILLIAMSON, John (1991), *Latin American Adjustment, how much has happened?*, Institute for International Economics, Washington DC.