

márgenes

revista de
economía política

AÑO III - Nº 3 - OCTUBRE 2017

ISSN: 2362-1931

PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE INDUSTRIA - UNGS

Dossier

Cambios políticos, económicos y discursivos en el campo del desarrollo económico

Escriben

Agostina Costantino y

Francisco J. Cantamutto

Rolando Cordera Campos

Oscar Ugarteche

Germán Pinazo

Verónica Baudino

Ignacio Cretini y

Juan Pablo Deluca

Pablo Míguez

Manuel Gonzalo

Ariel Gordon

Miguel Henriques de Carvalho y

Kaio Pimentel

Manuel Gonzalo y

José Cassiolato

Carlos Pinkusfeld Bastos y

Caroline Teixeira Jorge

Franklin Serrano

y Numa Mazat

Mariano Arana



EDICIONES UNGS



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

márgenes

revista de
economía política

Nº 3 - Octubre 2017

PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE INDUSTRIA - **UNGS**

Cambios políticos, económicos y discursivos en el campo del desarrollo económico

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Director

Dr. Germán Diego Pinazo

Comité académico

Dr. Julio Gambina
Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas

Dr. Claudio Katz
CONICET-FFyL UBA

Dr. Juan Montes Cató
CONICET-CEIL-UBA

Dr. Alejandro Nadal
CEE- El Colegio de México

Dr. Jaime Osorio
Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco

Dr. Alfredo Saad-Filho
SOAS - University of London

Dr. John Saxe Fernández
CEIICH - Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. Oscar Ugarteche
IIE - Universidad Nacional Autónoma de México

Comité editorial

Lic. Octavio Lerena

Mg. Cecilia Allami

Dr. Alan Cibils

Dr. Marcelo Delfini

Dr. Juan Fal

Lic. Arnaldo Ludueña

Dr. Germán Pinazo

Mg. Mariano Arana

Lic. Andrés Espinosa (Ediciones UNGS)
Asistencia técnica editorial

Equipo de colaboradores

Daniela Triador
Licenciada en Economía Política

Nicole Toftum
Estudiante de Economía Política

Roberto Bufelli
Estudiante de Economía Política

Nicolás Dinerstein
Estudiante de Economía Política

Julián Cavallero
Estudiante de Economía Política

EDICIONES UNGS

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2017

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX), Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507 - ediciones@ungs.edu.ar - www.ungs.edu.ar/ediciones

ISSN 2362-1931

Diseño gráfico de la revista: Daniel Vidable - Ediciones UNGS

Corrección: Gabriela Ventureira

Ilustración de tapa: Guadalupe Pinazo

Diseño de tapa: Franco Perticaró - Ediciones UNGS

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

Derechos reservados

Índice

Editorial	5
-----------------	---

Dossier

Neodesarrollismo, el programa de la industria ante la crisis neoliberal	9
<i>Agostina Costantino y Francisco J. Cantamutto</i>	
Cambio estructural y desarrollo ¿de qué hablamos?	27
<i>Rolando Cordera Campos</i>	
De sistema a complejo financiero: Un enfoque teórico sobre los cambios en la arquitectura financiera internacional	41
<i>Oscar Ugarteche</i>	
Reflexiones sobre desarrollo y segmentación internacional de la producción	61
<i>Germán Pinazo</i>	
Esperando en vano. El rol de los capitalistas en el desarrollo nacional	81
<i>Verónica Baudino</i>	
Política y desarrollo en Brasil. Reflexiones sobre el lulismo	97
<i>Ignacio Cretini y Juan Pablo Deluca</i>	
Estado y desarrollo en la economía política latinoamericana	113
<i>Pablo Míguez</i>	

BRICS

Trayectorias nacionales de desarrollo: los BRICS	133
<i>Manuel Gonzalo</i>	
Sistema nacional de innovación dual en Sudáfrica: el peso de la dependencia de la trayectoria	137
<i>Ariel Gordon</i>	
La larga marcha: continuidades y rupturas de las estructuras políticas y económicas chinas en el período 1949-2016.....	157
<i>Miguel Henriques de Carvalho y Kaio Pimentel</i>	
Trayectoria histórica de desarrollo del Sistema Nacional de Innovación de India (1947-2017)	179
<i>Manuel Gonzalo y José Cassiolato</i>	

O ciclo de crescimento brasileiro nos anos 2000 e as perspectivas
macroeconômicas pós-crise.....199

Carlos Pinkusfeld Bastos y Caroline Teixeira Jorge

Mudanças estruturais da economia soviética e russa no pós-guerra.....219

Franklin Serrano y Numa Mazat

Reseñas

Cambio social y desarrollo en disputa: un estudio sobre la sociología
argentina a través de Gino Germani247

Mariano Arana

EDITORIAL

El estudio sobre la problemática del desarrollo económico viene ocupando un lugar destacado en el pensamiento social latinoamericano desde mediados del siglo pasado. Durante muchos años incluso, algunas discusiones (aquellas vinculadas con el problema de la industrialización, por ejemplo y sobre todo) rebasaron el ámbito académico y se convirtieron en grandes temas de debate en las agendas políticas nacionales y regionales. La industrialización, especialmente, funcionó durante muchos años no solo como sinónimo de estrategia de desarrollo para la periferia latinoamericana, sino como la base económica de un proyecto político más amplio, en función, sobre todo, de sus virtudes en materia de generación de empleo y distribución del ingreso. Incluso para sus detractores, la industrialización funcionó como ordenadora del debate; estaba claro lo que era y estaba claro que había que combatirla. Varios especialistas reconocen que, de un tiempo a esta parte, el pensamiento latinoamericano sobre la problemática del desarrollo se encuentra atravesando una situación particular. Una situación en la que existe una importante proliferación terminológica y en la que, además, no parece haber grandes con-

sensos por parte de los principales referentes del campo en cuanto incluso al significado mismo de estos términos que deberían ordenar la discusión.

El objetivo de esta nueva convocatoria de *Márgenes* pasa justamente por aportar al debate del campo en dos sentidos complementarios. El primero se relaciona con las siguientes preguntas: ¿De qué hablamos cuando hablamos de cambio estructural y desarrollo? ¿Qué recetas de desarrollo se explicitan (o se encuentran implícitas) cuando hablamos de cambio estructural? ¿Sobre qué actores y sectores se apoyan estas estrategias y/o sobre qué sectores y actores deberían hacerlo?

Dentro de ese grupo de interrogantes, este número de la revista cuenta con varios aportes. Entre ellos, los de Agustina Constantino, Francisco Cantamutto, Verónica Baudino, Ignacio Cretini, Juan Pablo Deluca, Pablo Míguez y los reconocidos profesores internacionales Oscar Ugarteche y Rolando Cordera Campos.

El segundo eje de esta convocatoria se complementa con el anterior. ¿De qué procesos geopolíticos y económicos son sintomáticos estos debates? Así como, dicho esquemáticamente, la industrialización por sustitución de

importaciones es heredera del escenario geopolítico de la segunda posguerra mundial, ¿cuáles son los cambios recientes en la división internacional del trabajo que les dan sentido a las nuevas discusiones sobre el desarrollo? Básicamente, en esta edición hemos convocado a presentar artículos que problematicen sobre dos cuestiones vinculadas: los cambios recientes en las discusiones latinoamericanas del desarrollo y los cambios geopolíticos y económicos que se encuentran detrás de esas discusiones. El resultado de la convocatoria fue una especie de dossier interno a este número, coordinado por Manuel Gonzalo, quien logró reunir distintos

artículos que analizan especialmente las diversas trayectorias de los países que desde principios de los años 2000 han sido incluidos dentro de un grupo denominado BRICS.

Nuevamente, pretendemos que *Márgenes* sea un espacio donde la argumentación conjugue el rigor académico con un tono más ligado al ensayo político, para debatir sobre estos grandes interrogantes que atraviesan la problemática académica y política actual.

Germán Pinazo
Comité Editorial

A large, stylized letter 'D' graphic is centered on the page. The 'D' is composed of a light gray outer shape and a dark blue inner shape. The text is centered within the dark blue area.

**Cambios políticos, económicos
y discursivos en el campo
del desarrollo económico**

Dossier

Neodesarrollismo, el programa de la industria ante la crisis neoliberal

Agostina Costantino y Francisco J. Cantamutto¹

Resumen

En los últimos años, se difundió un concepto que pretendía caracterizar un nuevo modelo de desarrollo en Latinoamérica y en la Argentina en particular: el neodesarrollismo. A pesar de la proliferación del uso de este concepto, los esfuerzos por definirlo teóricamente han sido limitados. Este documento espera contribuir a su debate. Así como el desarrollismo debe entenderse en el contexto de posguerra, el neodesarrollismo se debe comprender a la luz de la crisis del proyecto neoliberal en América Latina y el Caribe, pues fue la respuesta del propio bloque en el poder para contener esta crisis. Sostiene una mayor presencia regulatoria del Estado, en especial en las inversiones, en la institucionalidad de la relación patronal-trabajadores y en las políticas sociales compensatorias. Aquí queremos debatir dos aspectos conceptuales: por un lado, el problema de la inserción externa y cómo lidiar con el desarrollo nacional en el mundo globalizado y, por otro lado, la cuestión del agente social que pugne por los objetivos del modelo de desarrollo y cómo lidiar con su inexistencia o inadecuación.

Introducción

En los últimos años, se difundió un concepto que pretendía caracterizar un nuevo modelo de desarrollo en Latinoamérica y en la Argentina en particular: el neodesarrollismo. A pesar de la proliferación del uso de este concepto, los esfuerzos por definirlo teóricamente han sido limitados. Este documento espera contribuir en este sentido. Así como el desarrollismo debe entenderse en el contexto de posguerra, con la hegemonía mundial estadounidense y la disputa geopolítica con la Unión Soviética, el neodesarrollismo se comprende a la luz de la crisis del proyecto neoliberal en América Latina y el Caribe (ALYC). Entendemos que se trató de la respuesta estructurada desde el propio bloque en el poder para contener una crisis. Sostiene la idea de una mayor presencia regulatoria del Estado, en especial en las

¹ IDAES-UNSAM-CONICET/SEC.

inversiones, en la institucionalidad de la relación patronal-trabajadores y en las políticas sociales compensatorias. Aquí queremos debatir dos aspectos conceptuales: por un lado, el problema de la inserción externa y cómo lidiar con el desarrollo nacional en el mundo globalizado y, por otro lado, la cuestión del agente social que pugne por los objetivos del modelo de desarrollo y cómo lidiar con su inexistencia o inadecuación.

El texto se organiza de la siguiente manera. En la primera sección presentamos la lógica de economía política de la noción de desarrollo emergente en el siglo xx. La segunda sección presenta la lectura en clave latinoamericana, con el desarrollismo y su crítica desde las teorías de la dependencia. La tercera sección, por su parte, introduce la aparición del neodesarrollismo con sus rasgos generales, para avanzar en las siguientes dos secciones sobre las críticas acerca de la inserción externa y la cuestión del agente social. Entendemos que estas discusiones se pueden rastrear en el debate planteado por el dependentismo al desarrollismo, tal como lo presentamos en la segunda sección.

El desarrollo como teoría y objetivo político

Cualquier trabajo introductorio sobre el tema acepta que la noción de desarrollo es polisémica, que remite a múltiples tradiciones y representaciones. No existe una noción unívoca; los sentidos en que se la comprende han variado históricamente. Esto no significa que se trate de una trivialidad especulativa: del sentido que se asigne al desarrollo trasunta una voluntad política, una intencionalidad específica para el modo de organizarnos como sociedad. De lo que se entienda por desarrollo se derivan políticas específicas para lograrlo, que alteran nuestra situación cotidiana de vida. Se trata entonces de un concepto teórico, normativo y político. La discusión del desarrollo apareció en un momento histórico específico. Al término de la Segunda Guerra Mundial, con la Unión Soviética fortalecida geopolíticamente, la reconstrucción económica de Europa –bajo la dirección y el financiamiento de la potencia hegemónica, Estados Unidos– debía ofrecer una alternativa que no solo se validara por la fuerza: era necesario ofrecer una utopía capitalista que compitiera con los ideales socialistas y comunistas. La noción de desarrollo apareció para cumplir ese rol. Es decir, emergió con una intencionalidad ideológica y política muy concreta. El famoso libro de Rostow se llamaba –sin eufemismos– *Las etapas del crecimiento: un manifiesto anticomunista*.

Los avances tecnológicos se reorientaron del uso militar a la producción de bienes de consumo, y aparecieron para el acceso masivo televisores, automóviles, productos plásticos y de fibra sintética, etcétera. La reorganización de estos procesos en las fábricas permitió la consolidación del modelo fordista de producción en serie. Con la destrucción masiva de capitales, las oportunidades de inversión abundaban. Este tipo de organización productiva se servía de la expansión de la masa salarial, que impactaba en la demanda agregada para las propias empresas. Vale resaltar que tras haber pulverizado los salarios y las condiciones

laborales en la guerra –cuyo punto máximo fue la esclavitud de los campos de concentración–, había bastante espacio para otorgar mejoras sin que ello afectase la tasa de ganancia. Este tipo de racionalidad agregada no se coordinaba individualmente, sino que era necesaria la intervención política del Estado: bajo la propia presión de movilización obrera, la mejora salarial se vio acompañada por la conquista de diversos derechos sociales, como la previsión social o la seguridad social. Esto configuró lo que se conoció como Estado de Bienestar. Ahora bien, estos procesos se centraron en especial en Europa occidental y Estados Unidos, pero ¿qué quedaba para el resto del mundo?

La incidencia sobre los países bajo la esfera soviética era relativamente contenida por la propia disputa ideológica, pero quedaba una parte no incluida en ninguna de las anteriores: la nombrada, como remanente, “Tercer Mundo”. Se trataba, básicamente, de ALYC, África y parte de Asia, el campo de disputa donde la guerra no tuvo nada de fría (Hobsbawm, 2003). Es una etapa en la cual muchos de los países muestran una menor dependencia de los flujos de intercambio exterior (los índices de apertura descienden) y, por lo tanto, ganan grados de libertad para poder llevar adelante políticas económicas autocentradas. Las ideas de desarrollo fueron el marco ideal para que las potencias intervinieran en sus procesos de un modo relativamente indirecto. Los recién creados organismos financieros internacionales funcionaban como correas de transmisión a través de sus paquetes de ayuda condicionados –copiando el modelo del famoso plan Marshall–. Se constituyeron como garantes del orden económico mundial, cuyo control estaba en manos de las potencias occidentales, siendo Estados Unidos el único con poder de veto (Block, 1989).

Sería imposible dirimir en este espacio extensas discusiones respecto de qué se entiende por desarrollo, por lo que apenas esbozaremos una disquisición general. La noción tuvo una primera asociación con la de *crecimiento económico*: parecía lógico comprender que toda mejora en las condiciones de vida de la población requerían la expansión en la provisión de bienes y servicios, es decir, el incremento en la actividad económica. La primera dimensión del desarrollo era, pues, la de crecimiento, medido a través del aumento en el PBI. Otros indicadores sociales (salud, educación, etcétera) parecían tener cierta correlación positiva con el incremento del PBI, por lo que enfocarse sobre esta variable parecía justificarse.

Se destacan como características de esta etapa: a) orientación economicista, pues reduce casi cualquier dimensión a un problema económico; b) enfoque centrado en el espacio nacional, tanto para la puesta en práctica de programas como para su evaluación; c) predominio de soluciones organizadas jerárquicamente desde el gobierno central;² d) énfasis en los agregados macroeconómicos, con escasa relevancia de las heterogeneidades internas (como las cuestiones de equidad o territoriales). El eje clave era entonces impulsar la acumulación de capital a escala nacional, es decir, el desarrollo solo es posible si se satisfacen las prerrogativas y necesidades de la clase capitalista. El desarrollo, al menos en sus variaciones originales, no cuestiona las bases de organización social de la producción en cuanto a los derechos de propiedad y facultades de control: se trata, como señalamos, de una idea nacida para competir con el socialismo y el comunismo.

² Esto admite la aplicación de “soluciones” de desarrollo por parte de gobiernos autoritarios o dictatoriales.

La expansión de la acumulación de capital requería en los países del Tercer Mundo de un proceso de *modernización*, que referiría al proceso concomitante de industrialización, modificación de la estructura social y renovación política.³ Se asumía que los distintos países pasarían por etapas sucesivas desde sus estadios tradicionales hasta al estatus alcanzado por las potencias occidentales. Existe aquí una asociación entre desarrollo y el estilo de vida de estos últimos países, además de una marcada concepción histórica teleológica, que asumía el devenir de las sociedades como estadios sucesivos predefinidos.⁴ En esta linealidad, se definían como países “desarrollados” a las potencias occidentales y países “subdesarrollados” o –como eufemismo– “en vías de desarrollo” al Tercer Mundo. Estas denominaciones siguen siendo utilizadas en el análisis cotidiano hasta el día de hoy, mostrando la persistencia de aquellas concepciones. Dos Santos (1970) ha explicado el carácter eminentemente formal, ahistórico, y teleológico de esta comprensión del desarrollo.

Desarrollismo y dependencia

En este período, ALYC avanzó en un proceso de reconversión productiva muy significativo. La interrupción de los flujos de comercio y financiero con las Guerras Mundiales y la Gran Depresión produjo un fuerte impacto entre las élites gobernantes latinoamericanas. Aunque los caminos de resolución de la nueva situación internacional fueron zigzagueantes y desiguales entre los países, en términos generales se puede decir que se inicia un proceso de industrialización semiforzado (Bulmer-Thomas, 1998). La sustitución de las importaciones que dejaron de llegar fue el camino más usual en este proceso, aunque rápidamente se hizo necesaria la presencia del Estado para dirigir, cuando no protagonizar, la transformación del aparato productivo (Ocampo, 2004).

La región se hallaba inmersa en profundas disyuntivas sobre el camino a seguir. No se trataba solo de un problema de “recetas”, sino también de “ingredientes”: ¿qué caminos se abrían para lograr el desarrollo y quiénes los recorrerían? Frente a este interrogante, surgió la primera gran innovación intelectual de la región, el estructuralismo latinoamericano, y luego se creó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas. Simplificando, se puede decir que su propuesta era la industrialización como forma de romper con la dependencia económica de los países centrales, contrariando las tesis liberales de las ventajas comparativas.

Las ideas de Raúl Prebisch fueron claves en la conformación del pensamiento estructuralista latinoamericano (Sunkel y Paz, 2005). Según propuso, el crecimiento en las economías periféricas estaba determinado por la inestabilidad de las exportaciones y los

³ El desarrollo de la sociología en América Latina debe mucho al problema de la modernización, cuyos debates dieron impulso científico a la disciplina. Un autor señero en esta clave en la Argentina fue Gino Germani (1962), quien interpretó los problemas latinoamericanos como desfasajes –asincronías– en la diferenciación funcional de nuestras sociedades. Se asumía, pues, una lógica claramente evolutiva.

⁴ El positivismo vigente en estas visiones se asemejaba a las lecturas más economicistas proferidas por el estalinismo, que confluían en esta teleología, que sumergía a los partidos comunistas en el etapismo (la sucesión inevitable de determinadas fases históricas), favoreciendo opciones políticas conservadoras (Löwy, 2007).

flujos de entrada de capital y no de la inversión interna (Prebisch, 1981). Prebisch enfatizó que el progreso técnico ocurre principalmente en los países centrales, lo que genera un sistemático rezago tecnológico que acrecienta la lógica de acople pasivo de la periferia al ciclo mundial. La especialización de acuerdo con las ventajas comparativas promueve la inserción externa de productores de materias primas, cuyo valor decrece en el tiempo respecto de las importaciones de bienes industriales, con mayor contenido tecnológico. De aquí su célebre tesis de la caída tendencial de los términos de intercambio: la transferencia sistemática y creciente de excedentes desde la periferia al centro, sobre la base del comercio exterior. Esta tendencia solo podría quebrarse mediante una modificación en la especialización de la economía periférica: la producción de bienes industriales. El desarrollismo apareció como programa político alrededor de este objetivo.⁵

Sin embargo, la industrialización tardía enfrentaba diversos tipos de problemas, entre los que se resaltan la insuficiente escala de producción, la falta de capital y de tecnología moderna (Fajnzylber, 1983). Las empresas transnacionales aparecieron como una potencial vía para resolver estas limitaciones. El problema que surgía de la penetración de estas empresas con origen en los países centrales es que añadían otro factor contradictorio al acelerar la difusión de patrones de consumo avanzados que no podían satisfacer con la capacidad productiva doméstica. Celso Furtado (1964) exploró las implicancias de su presencia en las economías latinoamericanas, señalando la falta de encadenamientos y de difusión de tecnología, problemas que, se suponía, estas empresas venían a resolver. A las ventajas productivas se sumaba una capacidad financiera y de planificación superior, que llevaba a una creciente concentración de la producción en manos del capital extranjero, lo que sumaba un flujo de salidas de divisas por la remisión de utilidades al exterior. Finalmente, su presencia empeoraba la distribución del ingreso.

Explorando estas contradicciones, surge, a fines de los sesenta, la crítica de las teorías de la dependencia (Borón, 2008). En esos años coinciden en Chile diversos intelectuales que abordarán el problema con novedosos aportes teóricos, en dos grandes líneas de trabajo: la crítica “weberiana” –Cardoso, Faletto, Weffort– y la marxista –Marini, Gunder Frank, Dos Santos, Bambirria– (Beigel, 2006). Las teorías de dependencia criticaron fuertemente la idea –presente tanto en las escuelas del desarrollo como en el desarrollismo– de que todas las sociedades deban atravesar el mismo proceso, las mismas etapas que las sociedades europeas (Dos Santos, 1998). Así, se reprochaba el método formal ahistórico, la pretensión de que ciertos países escaparan a la lógica general del capitalismo y a la posibilidad de progreso armónico, libre de la lucha de clases (Bambirria, 1978; Dos Santos, 1970; Gunder Frank, 1979). El enfoque weberiano se centró en la crítica a las ideologías realmente existentes de los agentes sociales en que reposaban las pretensiones de industrialización

⁵ No es trivial remarcar que, al igual que lo señalado respecto de las teorías del desarrollo, el desarrollismo aceptó “soluciones” jerárquicas al problema de la industrialización, incluso bajo la forma de golpes de Estado. Sin perjuicio de sus méritos intelectuales, la participación de Aldo Ferrer –exponente de esta escuela– como ministro de Economía bajo los gobiernos de Levingston y Lanusse debiera llamar la atención.

cepalinas, destacando la falta de un ideario de lo nacional, que impedía a este empresariado constituirse en una clase que liderara el proceso de desarrollo (Cardoso y Faletto, 1986).

El enfoque marxista apuntó, en cambio, a determinaciones histórico-estructurales de la dependencia. Señala Dos Santos (1998) que para este enfoque: a) el subdesarrollo está conectado estrechamente con la expansión de los países industrializados; b) el desarrollo y el subdesarrollo son aspectos diferentes del mismo proceso universal; c) el subdesarrollo no puede ser considerado como la condición primera para un proceso evolucionista; d) la dependencia no es un fenómeno externo sino que se manifiesta en diferentes formas en la estructura interna (económica, social, ideológica y política). Las clases sociales locales que se asociaban a los intereses de las burguesías de los países centrales, hacían del imperialismo una relación social interna (Marini, 1978).

La incorporación de ALYC al comercio mundial a partir de la colonización, y especialmente con la declaración formal de las independencias, impulsó una adaptación de la producción local a las necesidades de los países centrales (Gunder Frank, 1979). Las relaciones no asalariadas de producción fueron parte de esta inserción y contribuyeron a la acumulación originaria de Europa, a través de diversos mecanismos de remisión de valor a los centros (Marini, 1973). Estas transferencias se originan con la exportación de metales y luego de materias primas a cambio de bienes manufacturados, pero con la industrialización y las formas modernas del imperialismo, se suman otras formas de extracción de valor: los pagos de utilidades, de intereses y de regalías, cuya importancia crece con la presencia de capitales extranjeros en las economías dependientes. Para compensar la transferencia de valor, los capitales que operan en estos países recurren al pago de la fuerza de trabajo por debajo de su valor social de reproducción, mecanismo conocido como superexplotación (Marini, 1973; Osorio, 2016). Esta sistemática fuga de recursos comprime los mercados de forma tal que su escala es inevitablemente exigua, poniendo una traba al desarrollo incluso por la vía propuesta por el desarrollismo, la industrialización (Marini, 1994).⁶

Así como el desarrollo era un programa teórico-político con eje en la expansión del capitalismo central, el desarrollismo local no parecía buscar objetivos diferentes, sino un camino alternativo para ubicarse en el mismo mapa. La crítica de la teoría marxista de la dependencia fue más radical al señalar la imposibilidad de desarrollo bajo el capitalismo. Pero este marco de debate fue interrumpido por la fuerza, con la sucesión de golpes de Estado en la región. Este cambio aceleró el acople de ALYC a la reconfiguración global de la acumulación que conoceríamos como la globalización neoliberal. El dependentismo tuvo severas dificultades para sostener su programa en condiciones de exilio. El pensamiento cepalino, en cambio, revisó las trabas históricas a la luz del nuevo mundo, y transmutó en un nuevo tipo de propuesta, el neoestructuralismo (Bielschowsky, 2009), que sería el herramiental clave para entender su reaparición reciente.

⁶ Esto no impide la existencia de segmentos del mercado de trabajo bien remunerados, básicamente, los ubicados en las ramas dinámicas de la economía. Vale añadir que los capitales que operan en países de mayor desarrollo relativo dentro de la periferia –que muestran una mayor composición orgánica– pueden replicar sobre su área de influencia el mismo tipo de mecanismos de extracción de valor que establecen las potencias imperialistas. Marini (1977) llamó a este proceso subimperialismo.

El neodesarrollismo como emergente de la crisis neoliberal

Así como el desarrollismo debe entenderse en el contexto de posguerra, con la hegemonía mundial estadounidense y la disputa geopolítica con la Unión Soviética, el neodesarrollismo no puede comprenderse si no es a la luz de la crisis del proyecto neoliberal en ALYC. En este sentido, apareció como un programa “progresista” de salida de esa crisis, en respuesta a la impugnación social, y situado en un espacio intermedio respecto de los países donde el neoliberalismo tuvo continuidad más estable y aquellos proyectos donde se propusieron opciones más radicales (Katz, 2006).

Se trató de una respuesta estructurada desde el propio bloque en el poder para contener una crisis. Concretamente, sostenemos, se trató de un proceso de construcción hegemónica liderado por la fracción industrial de dicho bloque. Ahora bien, no se trata de puro gatopardismo: hubo, en efecto, cambios y, sobre todo, cobraron nuevos bríos fuerzas políticas que exceden intenciones iniciales. En tal sentido, nada quedó igual, pero tampoco es cierto que todo haya cambiado. La hegemonía se logró mediante mecanismos de consenso positivo, a través de concesiones reales –fueran por convicción o por necesidad– que alentaron a algunas organizaciones populares a interpretarse parte de un proceso político. No se trata aquí de evaluar si esta interpretación era correcta o no: lo relevante es que se basó en cambios concretos y operó logrando una identificación política real. Esto tampoco niega la existencia de elementos coercitivos y de consenso negativo en la constitución del orden neodesarrollista, sino que señala aquello que lo distingue del régimen previo.

En la Argentina, el neoliberalismo logró su estructuración plena bajo el programa de la Convertibilidad (1991-2001) (Bonnet, 2008). Por supuesto, existían antecedentes y continuidades de años previos, pero sus rasgos adquirieron una definición más evidente y continua en el tiempo, con cierta coherencia interna. De modo exitoso, la Convertibilidad logró impulsar de modo acelerado el conjunto de reformas estructurales, creando cierta anuencia social entre quienes preservaban acceso a bienes básicos y conteniendo a quienes reclamaban tanto mediante la coerción (explícita por la fuerza represiva o tácita por las tendencias del mercado) como por el desaliento (la percepción de que no existía mejor alternativa o, de existir, esta no era alcanzable) (Piva, 2007; Thwaites Rey, 1994).

Por eso mismo, la caída de la Convertibilidad fue una auténtica crisis que abarcó todos los ámbitos de la sociedad argentina (Cantamutto y Wainer, 2013; Pucciarelli y Castellani, 2014). Confluyeron elementos ligados a la inserción internacional argentina (las crisis del Sudeste asiático y luego Brasil, que golpearon al país por vía financiera y comercial), disputas dentro del bloque en el poder (dolarizadores, defensores de la convertibilidad y devaluadores), una intensificación de la lucha de clases (creciente organización y presencia de las centrales sindicales opositoras, pero también la aparición de nuevos sujetos sociales en la protesta, entre los que destaca la gravitación del movimiento piquetero). Este cóctel dificultaba dar una salida a la recesión, pues ningún sector social lograba imponer su diagnóstico y programa. La caída de la actividad arrastró consigo todos los indicadores sociales: empleo, salarios, pobreza e indigencia mostraron un empeoramiento. Sin em-

bargo, insistimos, *el problema no era económico, sino político: la construcción del problema y su salida por parte de algún grupo social*. La caída del gobierno nacional en medio de un pico de protestas respondió a la imposibilidad del sistema político de articular una nueva representación o sostener la previa ante crecientes impugnaciones.

Es relevante insistir que la disputa simbólica por cuál era el problema de la Convertibilidad era francamente dura. Se pueden identificar múltiples interpretaciones en pugna. Dentro del bloque en el poder ya han sido explicadas las opciones vinculadas con distintas fracciones (Gaggero y Wainer, 2006; Schorr, 2001). Menos exploradas han sido las diferencias dentro de las clases populares.⁷ Sin ser exhaustivos, se distinguen al menos los siguientes proyectos en disputa: los que buscaban un cambio radical, atribuyendo el problema al capitalismo (que se expresaban, por ejemplo, en el Bloque Piquetero Nacional), y aquellos que impugnaban especialmente a la Convertibilidad, proponiendo salidas centradas en el empleo industrial (el Movimiento de Trabajadores Argentinos expresó esta opción) o bien proponiendo un arco más amplio de políticas sociales (que confluyeron en el FRENAPO) (Cantamutto, 2015). Distinguir las tensiones, negociaciones y confluencias entre estas interpretaciones tienen tanta relevancia como la creciente capacidad de impugnación del orden social de las clases populares y los posibles acercamientos con fracciones del bloque en el poder (cfr. Svampa, 2011).

Nuestro argumento es, justamente, que la fracción industrial fue capaz de reordenar sus propuestas y discurso incorporando parcialmente demandas de las clases populares, lo que les permitió construir un consenso positivo en torno a sus ejes. Las explicaciones que reposan en la cooptación de organizaciones o líderes resultan poco efectivas para dar cuenta de este proceso —sin que esto niegue que tal fenómeno haya existido—. Ciertamente, hubo un proceso de identificación política que excedió la compra de voluntades. No deja de ser llamativo que sectores de las clases populares defendieran como propio un proyecto que reposó sobre el eje central de la reindustrialización, idea que debiera dar señales sobre qué agente social lideró la construcción de sentidos, discurso y políticas públicas. La idea de inclusión a través del empleo estaba directamente asociada a la acumulación productiva de capital, cuyo representante concreto sería la industria. Por supuesto, esto significa: los capitalistas industriales realmente existentes, que buscaban reproducirse según sus características reales —heterogéneas y dependientes—. No se trata de ponderar el programa emergente como la emulación extemporánea de revoluciones europeas, sino de la necesidad concreta —mediada por una serie de operaciones netamente políticas— de la industria que opera localmente. Redistribuir rentas bajo un nuevo régimen de políticas económicas requería apoyos sociales concretos, que esta fracción del bloque en el poder supo construir.

Al programa emergente de esta crisis se lo ha discutido bajo diferentes nombres, que aún no alcanzan consenso: post-neoliberalismo, post-Convertibilidad y neodesarrollismo, entre los más utilizados (Félez y López, 2012; Katz, 2015b). Consideramos inapropiada la primera referencia, básicamente porque la mayoría de las reformas estructurales —como

⁷ A los propósitos de este texto, consideramos esta categoría como equivalente de la clase trabajadora en todas sus fracciones y expresiones políticas (Vilas, 1995).

expresión del proyecto neoliberal de la clase dominante— persistieron a la crisis (Cantamutto y Costantino, 2016). Es factible que la construcción cultural neoliberal entrara parcialmente en *shock*, aunque dejó marcas profundas en el sentido común, entre las que se destacan el individualismo, el consumismo y la sujeción financiera. La segunda referencia simplemente propone la ubicación temporal del proceso, lo que es acertado pero no permite distinguir qué da unidad al programa. Por eso, entendemos que la referencia de neodesarrollismo resulta la más apropiada, aun cuando sus defensores intelectuales puedan siempre aludir a su incompleta realización efectiva, como si ello impidiera su evaluación (Katz, 2015b). Aunque los caminos entre las ideas y los intereses no son nunca unidireccionales (Hall, 1997), podemos decir que el neodesarrollismo fue la estructuración conceptual que ofreció argumentos para presentar el programa emergente de la crisis como un proyecto de desarrollo.

Es importante considerar los elementos originarios de este programa, pues gran parte de la bibliografía que lo promueve elude referir a los puntos en cuestión. El neodesarrollismo recupera elementos de la heterodoxia económica, principalmente el neoestructuralismo cepalino y cierto keynesianismo. Aunque se expresan matices entre sus defensores, en términos generales se sostiene la idea de una mayor presencia regulatoria del Estado, en especial en las inversiones (no necesariamente como productor, pero sí como promotor), en la institucionalidad de la relación patronal-trabajadores y enfáticamente en las políticas sociales compensatorias. Los defensores del neodesarrollismo son cautos en el manejo de la política monetaria, por lo que si bien aceptan el rol multiplicador del déficit fiscal, prefieren mantenerlo contenido en ciertos límites compatibles con el crecimiento y la toma de deuda.

En cambio, se acepta un manejo menos rígido de la política cambiaria y fiscal, a través de la cual se propone impulsar la actividad industrial como eje de creación de empleo. Frente a la heterogeneidad estructural existente en un mundo liberalizado, se requiere el redireccionamiento de parte de la renta de los sectores extractivos hacia actividades relevantes por su capacidad de generación de empleo o avance tecnológico (CEPAL, 2012). A este conjunto de interacciones regulatorias el neodesarrollismo alude como una mayor “presencia” del Estado, para presentarse como anverso del neoliberalismo, que se caracterizaría por la “ausencia” del Estado, lo que representa una subteorización de las formas del Estado (Bonnet, 2011; Katz, 2015a).

Desde el punto de vista del proceso político, es ineludible señalar que los gobiernos que ponen en marcha las políticas económicas referidas no fueron electos: el de Adolfo Rodríguez Saá (diciembre de 2001) y el de Eduardo Duhalde (2002-mayo de 2003). Sin pronunciarnos sobre los motivos que llevan a muchos defensores del neodesarrollismo a evitar referencias claras a este período, queda claro que resulta una omisión significativa para explicar los años “prósperos” del nuevo modelo. El viraje central que permite aflorar al neodesarrollismo como programa en la Argentina es el “paquete” de medidas instrumentado por esos gobiernos. Las medidas centrales fueron las siguientes (Cantamutto y Costantino, 2016; Félix, 2015; López, 2015): i) la declaración de cesación de pagos; ii) la devaluación de la moneda; iii) pesificación asimétrica; iv) la contención del salario; v)

la masificación de la política social; vi) la aplicación de impuestos a la exportación. Un discurso productivista ordenó a estas políticas como programa con cierta coherencia.

La desvalorización de la fuerza de trabajo y el redireccionamiento de parte de la renta agropecuaria fueron la base que rehabilitó la acumulación del sector industrial y de la construcción. Incluso en el contexto de elevado desempleo, se constituyeron tempranamente mecanismos de concertación entre el capital y el trabajo (Ugarte, 2005), que permitieran manejar los tiempos de la recomposición salarial. Este mecanismo fue amplificado e impulsado bajo la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) mediante el Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil y la rehabilitación de la negociación colectiva. Las finanzas estatales, por su parte, mejoraron gracias a la licuación del salario y el *default* de la deuda, junto al cobro de retenciones. La captación de valor de un sector –agro– se redirigía así ya no al capital financiero, sino al impulso de la industria. Esto se lograba por la desvalorización de la fuerza de trabajo y por la contención de otros costos, centralmente, los servicios públicos (Bona, 2012). Finalmente, la restricción externa se vio diluida por la conjunción del *default* y la mejora en el balance comercial, gracias a la caída de las importaciones y la suba de los precios internacionales de las exportaciones. Las obras ya referidas estudian la consistencia y las contradicciones de este programa en los hechos. Aquí queremos enfatizar dos aspectos conceptuales del neodesarrollismo, que señalamos en las siguientes secciones.

El problema de la inserción externa

A diferencia del desarrollismo clásico, el neodesarrollismo muestra mayores reticencias para una política comercial de cuño efectivamente proteccionista. La aceptación del orden global signado por los acuerdos de apertura de la Organización Mundial del Comercio y la desregulación incluida en los Tratados de Inversión impide un comportamiento excesivamente mercantilista, y el neodesarrollismo no abjura de esta realidad. Tanto por la anuencia con los cambios ligados a la liberalización y desregulación como por el rol –presente pero– subordinado del Estado, se puede detectar cierto éxito ideológico neoclásico dentro de la propia heterodoxia.

No existe –hasta donde conocemos– un tratamiento exhaustivo de las contradicciones de este proyecto con las tendencias de organización del mercado mundial y el tipo de inserción de la Argentina en ese marco. Tratándose de un país dependiente, su economía carece de autarquía en múltiples niveles, ocupando un lugar subordinado en el ordenamiento de las cadenas globales de valor (Treacy, 2016). Esto significa que la producción se organiza según determinaciones definidas en otros espacios de valorización, que controlan las decisiones claves sobre qué, cómo y cuánto producir, dónde y cómo vender, etcétera. Mientras que la Argentina ocupa el rol central de abastecedor de materias primas, insumos intermedios y algunos bienes salario (alimentos), debe remitir crecientes flujos de valor hacia las economías centrales bajo la forma de pago por servicios controlados por estas (logística, comunicación, diseño, marketing), por financiamiento y por remisión de ganancias.

Accesoriamente, las transnacionales aplican a las operaciones entre sus filiales precios de transferencia que permiten eludir impuestos. Que gran parte de estas transferencias de valor se muevan luego a paraísos fiscales no contradice el hecho de que sus dueños, que toman las decisiones y disfrutan de su posesión, se ubiquen mayoritariamente en los países centrales.⁸ Es significativo señalar que a medida que burguesías locales se internacionalizan, adquieren comportamientos semejantes, difíciles de distinguir. Finalmente, a lo anterior hay que sumarle los mecanismos de atesoramiento y fuga, de los cuales no solo participa el empresariado local y extranjero, sino también la población con capacidad de ahorro.⁹

Para compensar esta persistente fuga de valor, el capital que opera localmente –sea de origen nacional o extranjero– recurre a la superexplotación de la fuerza de trabajo y al extractivismo sobre el medio ambiente. Ahora bien, con este marco: ¿es posible aplicar políticas neodesarrollistas sin entrar en conflicto con este ordenamiento global? En un sentido laxo y por breves lapsos, enfocados en la regulación macroeconómica, no pareciera haber problema; las dudas emergen cuando se quiere avanzar hacia rasgos estructurales, ligados propiamente al desarrollo.¹⁰ ¿Es necesario esperar a que estas dudas se hagan explícitas? En general, la idea de una integración regional aparece como potencial salida hacia adelante del conflicto. Sin embargo, a diferencia del desarrollismo clásico, no hay un proyecto de integración claro que sirva de eje para políticas públicas.

En términos prácticos, se optó por remozar dos proyectos legados de la década neoliberal, el Mercosur y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, ambos bajo el liderazgo de Brasil (Kan, 2010a). Aunque se introdujeron cambios institucionales puntuales, no se logró impulsar y aplicar la nueva agenda consistente, especialmente en lo ligado a la acumulación. La protección del Mercosur sirvió como resguardo para la producción y las exportaciones industriales, que de otra forma hubieran tenido un peor desempeño (Puyana y Costantino, 2013). La iniciativa del Banco del Sur, que cumpliría la función promotora del desarrollo, no prosperó más allá de los papeles, y más relegado aún fue el papel del Sucre como moneda de reserva.¹¹ Al mismo tiempo, se relegó de manera sistemática la agenda del ALBA, más allá de los límites que esta pudiera tener. La CELAC y Unasur vinieron a recuperar la cooperación regional en términos geoestratégicos más que económicos (Kan, 2010b).

Durante la etapa neodesarrollista, se consolidó el sesgo primario-exportador de la economía argentina, en línea con el resto de la región (Belloni y Wainer, 2014). Esto incluye no solo la exportación agropecuaria, sino transformaciones básicas de insumos primarios,

⁸ Este hecho no omite que las estructuras de propiedad de las empresas transnacionales se complejiza cada vez más, haciendo cada vez más difícil detectar el origen de los inversores. Según UNCTAD (2016), las 500 empresas más grandes del mundo tienen un promedio de tres “pasaportes” cada una.

⁹ La moneda argentina no cumple la función de medio de cambio ni de reserva de valor en el mercado mundial, lo que fomenta constantes flujos de conversión a monedas “fuertes”: dólar y euro entre otras.

¹⁰ En la Argentina, este problema apareció en el discurso público como el pasaje a la “sintonía fina”.

¹¹ Debe señalarse que, de manera contemporánea, en Asia hubo un impulso concreto a la banca de desarrollo, fundada por China. A partir de 2009, este país promovió el uso de su moneda, el yuan, para transacciones comerciales, logrando en pocos años disputar el lugar del euro a nivel global. Aun cuando los alcances inversores y comerciales de América Latina distan de los chinos, no hubo parangón de avance semejante.

tanto del agro como de la minería (aluminio o urea, por ejemplo), procesos industriales de tipo continuo, con elevada composición orgánica del capital.¹² El saldo de este comercio debió compensar las salidas por comercio de servicios y por pago de utilidades y dividendos, uno de los rubros de mayor crecimiento, que muestra el rol clave del capital extranjero en este proceso (Treacy, 2015). En lugar de rehusar de la deuda ilegal, ilegítima y usurera, procediendo a su auditoría, en 2005 se reafirmó la voluntad de pago del país, enfatizando que se entendía al capital financiero como un “socio en el crecimiento”. Esto produjo crecientes flujos de salida por pagos de intereses y principal de deuda. Vale añadir a lo anterior la sistemática fuga de capitales, que erosionó la acumulación local.

En este sentido, aunque las condiciones de vida de la población mostraron cierta mejoría, resulta difícil sostener que el mecanismo de superexplotación de la fuerza de trabajo haya sido soslayado. Índices de subocupación, informalidad e incluso de participación asalariada en el ingreso atentan contra semejante idea. Ahora bien, es válido resaltar las mejorías obtenidas por las clases populares fueron producto del muy bajo nivel inicial –la crisis de 2001-2002–, de su capacidad de antagonizar políticamente y de la captación de renta de actividades extractivistas. Justamente esta última tendencia se intensificó durante esta etapa, haciendo los reclamos socioambientales imposibles de tramitar para el orden neodesarrollista (Costantino y Gamallo, 2014).

Es decir, no existió un programa consistente de integración o cambio de inserción de la Argentina en el mercado global. Cuando las inconsistencias del sector externo comenzaron a aflorar, desde 2011, se empezaron a aplicar diversas medidas que buscaron contener aspectos parciales del problema, con una orientación interesante, pero carentes de una formulación de conjunto.¹³ El resultado fueron mayores fricciones macroeconómicas, que, no obstante, evadieron una crisis externa tal como se expresaron en anteriores episodios históricos.

El problema del agente social

Claudio Katz (2015a) propone considerar como variante del neodesarrollismo al social-desarrollismo, que se presentaría como una suerte de radicalización que contempla un horizonte de cambio social en el que la regulación estatal sería un paso intermedio. En tal sentido, reconoce el problema de la inexistencia del sujeto social al que apuesta el neodesarrollismo (una burguesía industrial nacional) y pretende reemplazarla por una burocracia capaz de impulsar los procesos en cuestión. Se podría decir incluso que recupera la crítica dependientista weberiana. Sin perjuicio de los méritos técnicos de esta burocracia (no hay aquí uso peyorativo del término), resulta ambigua la consideración de: a) la constitución de una voluntad política representativa de una fuerza social más allá de

¹² El impulso estatal de algunos proyectos de elevado contenido tecnológico –como el caso del satélite ARSAT– tuvo serias dificultades para lograr encadenamientos industriales en el país, pareciéndose más a un enclave valioso, pero inconexo. La burguesía local no despliega la acumulación ligada a estos proyectos.

¹³ Nos referimos, por ejemplo, a las declaraciones juradas anticipadas de importaciones, los controles a la remisión de utilidades al exterior o los controles de cambios (Cantamutto y Costantino, 2016).

la propia burocracia; b) las posibilidades de éxito al intentar exceder los intereses de los capitalistas, a los que rinde cuentas y tienta a invertir de manera persistente.

Estas tensiones no son novedosas: gran parte de los debates de teoría política marxista ligados al Estado de Bienestar estuvieron centrados en este problema.¹⁴ En este sentido, resulta esclarecedor el célebre debate Miliband-Poulantzas (Tarcus, 1991). Mientras Miliband (1970) se esforzó por demostrar las múltiples vías por las cuales la clase capitalista ocupaba efectivamente puestos en el Estado, sesgando a través de sus ideas y valores las decisiones que se tomaban, Poulantzas (1980) se esforzó en encontrar las determinaciones estructurales que atrapaban el accionar estatal en los marcos capitalistas, sin que ello implicara la imposibilidad de cierta autonomía –en especial, por disputas entre fracciones del bloque en el poder y por sus contradicciones entre objetivos de largo y corto plazo–. Diferentes autores buscaron teorizar esta condicionalidad que se impone al accionar del Estado por tener que tentar a los capitalistas para que inviertan, creando así empleo, actividad y recursos fiscales disponibles para la política pública (cfr., por ejemplo, Jessop, Offe y Olin Wright).

Por supuesto, el debate sobre el Estado y la política no se cerró allí (ver Míguez, 2010). Sin embargo, estas ideas básicas nos sirven de guía para reelaborar dos imprecisiones teóricas sobre el Estado durante el neoliberalismo. Por un lado, la ya referida idea –reiterada hasta el hartazgo– de “ausencia” del Estado. Esta omite no solo las múltiples y sistemáticas intervenciones en los mercados (por ejemplo, los salvatajes a bancos obligan a recortar recursos de otros usos, por lo que su “falta” en un rubro no es ausencia, sino desplazamiento por otro rubro), sino incluso la expansión del peso del Estado en las economías nacionales.

Por otro lado, la pretensión de que el Estado responde a la voluntad de quienes lo ocupan: reemplazando una burocracia neoliberal por otra nacionalista, popular o progresista, se modificaría el rol del Estado. Una simplificación de la metáfora de las trincheras de Gramsci (1975), trasuntadas en secretarías, direcciones o ministerios. En esta lectura, las dificultades para completar el cambio del Estado se ubican en la multiplicidad de cargos a ocupar, no solo en el poder Ejecutivo, sino también en el Legislativo, el Judicial y otros organismos estatales. Y aunque no es falaz –especialmente en los niveles subnacionales– que la burocracia puede torcer el accionar estatal, la dependencia estructural de la acumulación capitalista le impone límites difíciles de franquear.¹⁵ La idea de que se puede reemplazar o desplazar al agente social que lleva a cabo un proceso histórico sin resolver las contradicciones que implica este relevo es problemática.

¹⁴ Se pueden rastrear los primeros esbozos en un debate previo, cuando el Estado moderno adquirió una consistencia más semejante a la actual, al tomar funciones más allá de la represiva y –en especial– al incorporar lentamente a las clases populares en la vida política. Los debates dentro de la izquierda en torno al reformismo y la revolución, procedentes al menos de fines del siglo XIX, tienen en parte este trasfondo.

¹⁵ Esta tensión está siendo estudiada en la Argentina reciente, aunque consideramos que se ha enfatizado la cuestión de quiénes ocupan los cargos por sobre las limitaciones estructurales. Tanto los estudios sobre la presencia de organizaciones sociales y territoriales en dependencias estatales durante el kirchnerismo, como aquellos que resaltan la presencia de CEO en el gabinete de Cambiemos, ponen este aspecto como centro de atención. Para un ordenamiento de las líneas de investigación disponibles, ver Barros, Castellani y Gantus (2016).

En el proceso argentino, se pueden reconocer dos grandes momentos en este aspecto. El primero, entre 2002 y 2008, fue la apuesta al agente social que se representa: la burguesía nacional que Kirchner dijo venir a reconstruir en su discurso de asunción. Este período “virtuoso” enfrentó las contradicciones referidas en la sección anterior, que tuvieron su momento más tenso durante el conflicto con las patronales agropecuarias en el año 2008. El hecho de que la impugnación social partiera de otra fracción del bloque en el poder produjo una serie de desplazamientos relevantes. En la segunda etapa, que llegó hasta 2015, el gobierno intensificó su búsqueda por identificarse con lo nacional y popular, por oposición a esa oligarquía renuente a ceder cualquier privilegio. En los hechos, significó un desplazamiento de representantes directos de fracciones del capital y una radicalización discursiva, acompañada de nuevas políticas públicas orientadas a nuevos derechos. En el mismo sentido se pueden entender las medidas de control externo ya referidas.

Durante esta segunda etapa, los rasgos dependientes del agente social neodesarrollista, la burguesía industrial, se expresaron en todo su esplendor (ver Castells y Schorr, 2015). Al déficit comercial y la remisión de utilidades al exterior se sumaron la baja creación de empleo y tasa de inversión, que impactó en una cada vez más débil competitividad relativa. Las tensiones referidas se intensificaron bajo la nueva fase de la crisis mundial. El hecho de que este programa de mediaciones para sostener la reproducción ampliada del capital industrial fuera representado sin la necesidad de la presencia directa de esta fracción en el gobierno sirvió para que el conflicto no se expresara como confrontación abierta dentro del propio bloque en el poder —a diferencia de lo ocurrido con la convertibilidad.

Comentarios finales

La noción de desarrollo cumplió desde su emergencia un rol teórico y político: se trataba de promover una utopía de progreso y bienestar material dentro de los límites de las relaciones sociales capitalistas, en el marco del enfrentamiento ideológico con el bloque socialista. En ALYC, el desarrollismo fungió como crítica parcial a los esquemas referidos, al reconocer la diferencia entre centros y periferias dentro del mercado mundial. Ahora bien, como quedó claro ya en las críticas del dependentismo, el desarrollismo se enfrentaba a una serie de limitantes para las que no daba respuesta. Tras ofrecer una primera visión de sistema a escala global, su salida era intentar repetir el proceso de los países centrales en un marco de relativa desconexión. Cuando el sistema mundial dejó de ofrecer ese marco, estas limitaciones se hicieron cada vez más evidentes. A ello se sumó la creciente organización y movilización social, tanto en los países centrales como en la periferia.

La mundialización del capital en clave neoliberal supuso un cambio del escenario de debate, a la medida de los objetivos de los capitales concentrados. El pensamiento estructuralista se acopló a estos cambios, y con cierta alteración teórica logró un conjunto de ideas disponibles para promover cierta acumulación industrial en un mundo globalizado. Sin suponer una causalidad de ideas a políticas, lo cierto es que este marco conceptual traducido a programa económico como neodesarrollismo ofreció buenos argumentos para

presentar el programa de la fracción industrial del bloque en el poder como un proyecto de salida a la crisis del orden neoliberal. En tanto la disputa era más política que económica –convencer sobre una interpretación de la crisis y sus posibles vías de salida–, la confluencia entre objetivos de la burguesía industrial y las propuestas del neodesarrollismo fue exitosa. Por supuesto, con ese origen no era esperable sino que la sociedad se reprodujera dentro de los límites de la condición heterogénea y dependiente de la industria local.

La capacidad de construir hegemonía de este programa se sustentó en concesiones concretas, que permitieron la recuperación de las condiciones de vida de las clases populares. La disputa de la burguesía industrial por promoverlo llevó a fricciones con otras fracciones del bloque en el poder, debidas a la sistemática intervención del Estado para transferir valor de un sector a otro. Tras la confrontación de 2008, la fuerza política del gobierno tomó la tarea de desplegar el programa con mayor independencia de la participación directa de la propia industria. Esta nueva etapa social-desarrollista supuso un paulatino reemplazo del agente social industrial mediante una burocracia, que ampliaba así a toda la sociedad su propia condición de dependencia. Esto no impidió ampliar ciertos derechos, en tanto no afectaran la reproducción ampliada del bloque en el poder y, en particular, de la fracción industrial.

Pero ni el neodesarrollismo ni el social-desarrollismo dieron respuesta consistente –en la teoría o en las políticas– a dos problemas claves: la inserción de la economía argentina en el mercado mundial y la del agente histórico que conduce un proceso. Las crecientes tensiones sociales se anclaron en una burocracia encargada de sostener el programa económico de la fracción industrial del bloque en el poder, que mostró cada vez más dudas entre preservar este esquema –que implicaba concesiones– y ceder ante la virulencia de otras fracciones del bloque desplazadas del poder político –aunque fortalecidas en sus recursos estructurales de presión–. Estas últimas, vale aclarar, no tenían nada que ofrecer a las clases populares, como se hizo evidente en las nuevas políticas económicas a partir de diciembre de 2015.

Bibliografía

- Bambirra, V. (1978). *Teoría de la dependencia: una anticrítica*. México: Era.
- Barros, S.; Castellani, A. y Gantus, D. (comps.) (2016). *Estudios sobre Estado, gobierno y administración pública en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: CLACSO-CODESOC-PISAC.
- Beigel, F. (2006). “Vida, muerte y resurrección de las ‘teorías de la dependencia’”. En AA.VV. (comps.), *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*, pp. 287-326. Buenos Aires: CLACSO.
- Belloni, P. y Wainer, A. (2014). “El rol del capital extranjero y su inserción en la América del Sur posneoliberal”. *Problemas del Desarrollo*, vol. 45, n° 177, pp. 87-112.
- Bielschowsky, R. (2009). “Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo”. *Revista de La CEPAL*, n° 97, pp. 173-194.

- Block, F. (1989). *Los orígenes del desorden económico internacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bona, L. (2012). “Subsidios a los sectores económicos en la Argentina de la post Convertibilidad: interpretación desde una perspectiva de clase”. En AA.VV., *Más allá del individuo. Clases sociales, transformaciones económicas y políticas estatales en la Argentina contemporánea*, pp. 103-124. Buenos Aires: El Colectivo.
- Bonnet, A. (2008). *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Buenos Aires: Prometeo.
- (2011). “Las relaciones entre Estado y mercado. ¿Un juego de suma cero?” En Bonnet, A. (comp.), *El país invisible: debates sobre la Argentina reciente*, pp. 15-44. Buenos Aires: Continente.
- Borón, A. (2008). “Teoría(s) de la dependencia”. *Realidad Económica*, 238, pp. 20-43.
- Bulmer-Thomas, V. (1998). *La historia económica de América Latina desde la Independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cantamutto, F. J. (2015). “El populismo que no fue: los gobiernos de Rodríguez Saá y Duhalde”. *Cuestiones de Sociología-Revista de Estudios Sociales*, nº 13.
- Cantamutto, F. J. y Costantino, A. (2016). “El modo de desarrollo en la Argentina reciente”. *Mundo Siglo XXI*, vol. XI, nº 39, pp. 15-34.
- Cantamutto, F. J. y Wainer, A. (2013). *Economía política de la Convertibilidad. Disputa de intereses y cambio de régimen*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Cardoso, F. y Faletto, E. (1986). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Castells, M. y Schorr, M. (2015). “Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad”. *Cuadernos de Economía Crítica*, vol. 1, nº 2, pp. 49-77.
- CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile.
- Costantino, A. y Gamallo, L. (2014). “Los conflictos socioambientales durante los gobiernos kirchneristas en Argentina”. En *De la Democracia liberal a la Soberanía Popular: articulación y crisis en América Latina*. México: FLACSO.
- Dos Santos, T. (1970). “La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina”. En Jaguaribe, H., *La dependencia político-económica de América Latina*. México: Siglo XXI.
- (1998). “La teoría de la dependencia: un balance histórico y teórico”. En López Segrera, F. (comp.), *Los retos de la globalización. Ensayo en homenaje a Theotonio dos Santos*. Caracas: UNESCO.
- Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México: Centro Editor de América Latina.
- Féliz, M. (2015). “¿Neodesarrollismo en retirada? Economía política de un proyecto de desarrollo. Argentina 2002-2015”. *Revista Despierta*, vol. 2, nº 2, pp. 55-82.
- Féliz, M. y López, E. (2012). *Proyecto neodesarrollista en la Argentina. ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista?* Buenos Aires: Herramienta - El Colectivo.

- Furtado, C. (1964). *Desarrollo y subdesarrollo*. Buenos Aires: Eudeba.
- Gaggero, A. y Wainer, A. (2006). “Burguesía nacional - Crisis de la Convertibilidad: el rol de la UIA y su estrategia para el (tipo de) cambio”. *Realidad Económica*, n° 204, p. 19.
- Germani, G. (1962). *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Paidós.
- Gramsci, A. (1975). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. México: Juan Pablos Editor.
- Gunder Frank, A. (1979). *Acumulación dependiente y subdesarrollo*. México: Era.
- Hall, P. (1997). “The role of interests, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized countries”. En Lichbach, M. y Zuckerman, A. (comps.), *Comparative politics: rationality, culture and structures*, pp. 174-207. Nueva York: Cambridge University Press.
- Hobsbawm, E. (2003). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Planeta.
- Kan, J. (2010a). “¿La región verdeamarelo? Algunas consideraciones sobre el liderazgo regional de Brasil en el contexto actual de la integración latinoamericana”. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, vol. 1, n° 2, pp. 1-13.
- (2010b). “De la apertura comercial a la soberanía y autonomía regional. Un análisis de las tendencias de la integración latinoamericana en las últimas décadas. El caso de Unasur”. *Revista do Centro de Educação e Letras*, vol. 12, n° 1, pp. 79-100.
- Katz, C. (2006). *El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.
- (2015a). “¿Concepciones social-desarrollistas?”. *Mundo Siglo XXI*, vol. x, n° 35, pp. 21-30.
- (2015b). “¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Argentina y Brasil”. *Serviço Social y Sociedade*, n° 122, pp. 224-249.
- López, E. (2015). *Los años post-neoliberales. De la crisis a la consolidación de un nuevo modo de desarrollo*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Löwy, M. (2007). *El marxismo en América Latina. Antología, desde 1909 hasta nuestros días*. Santiago de Chile: LOM.
- Marini, R. M. (1973). *Dialéctica de la dependencia*. México: Era.
- (1977). “La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo”. *Cuadernos Políticos*, n° 12, pp. 20-39.
- (1978). *Subdesarrollo y revolución*. México: Siglo XXI.
- (1994). “La crisis del desarrollismo”. Disponible en: www.marini-escritos.unam.mx/085_crisis_desarrollismo.html#2
- Míguez, P. (2010). “El debate contemporáneo sobre el Estado en la teoría marxista: su relación con el desarrollo y la crisis del capitalismo”. *Estudios Sociológicos*, vol. XXVIII, n° 84, pp. 643-689.
- Miliband, R. (1970). *El Estado en la sociedad capitalista*. México: Siglo XXI.
- Ocampo, J. A. (2004). “La América Latina y la economía mundial en el largo siglo XX”. *Trimestre Económico*, n° 284, pp. 725-786.
- Osorio, J. (2016). *Teoría marxista de la dependencia. Historia, fundamentos, debates y contribuciones*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Piva, A. (2007). “Acumulación de capital y hegemonía débil en la Argentina (1989-2001)”. *Realidad Económica*, n° 225, pp. 72-98.
- Poulantzas, N. (1980). *Estado, poder y socialismo*. Madrid: Siglo XXI.
- Prebisch, R. (1981). *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pucciarelli, A. y Castellani, A. (comps.) (2014). *Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Puyana, A. y Costantino, A. (2013). “Sojización y enfermedad holandesa en Argentina: ¿la maldición verde?”. *Problemas del Desarrollo*, vol. 44, n°175, pp. 81-100.
- Schorr, M. (2001). *¿Atrapados sin salida?: la crisis de la convertibilidad y las contradicciones en el bloque de poder económico*. Buenos Aires: FLACSO.
- Sunkel, O. y Paz, P. (2005). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo* (28ª edición). México: Siglo XXI.
- Swampa, M. (2011). “Argentina, una década después. Del ‘que se vayan todos’ a la exaltación de lo nacional-popular”. *Nueva Sociedad*, n° 235, pp. 17-34.
- Tarcus, H. (1991). “Estudio preliminar”. En Tarcus, H. (comp.), *Debates sobre el Estado Capitalista/1*, pp. 7-40. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Thwaites Rey, M. (1994). “La noción gramsciana de hegemonía en el convulsionado fin de siglo. Acerca de las bases materiales del consenso”. En Ferreyra, L.; Logiudice, E. y Thwaites Rey, M. (comps.), *Gramsci mirando al Sur. Sobre la hegemonía en los 90*. Buenos Aires: Kyai.
- Treacy, M. (2015). “Dependencia, restricción externa y transferencia de excedente en la Argentina (1970-2013)”. *Cuadernos de Economía Crítica*, vol. 1, n° 2.
- (2016). “Nuevas formas de dependencia y de integración regional en tiempos de mundialización neoliberal”. *Densidades*, n° 20, pp. 69-97.
- Ugarte, J. M. (2005). “La Mesa del Diálogo Argentino: Una experiencia de prevención de conflictos y formulación de políticas públicas por la sociedad civil argentina en momentos de grave crisis nacional”. *Pensamiento Propio*, vol. 10, n° 22, pp. 95-121.
- UNCTAD (2016). *Informe sobre las inversiones en el mundo*. Ginebra. Disponible en: www.unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1555
- Vilas, C. (1995). “Actores, sujetos, movimientos: ¿Dónde quedaron las clases?”. *Sociológica*, vol. 10, n° 28.

Cambio estructural y desarrollo ¿de qué hablamos?

Rolando Cordera Campos¹

Resumen

Lo que plantea esta ya larga crisis global que arrancó en 2008, aunado a la nueva era de mercantilismo impulsada por Donald Trump en Estados Unidos, pero también por los defensores del Brexit en Gran Bretaña, son retos importantes para los sistemas democráticos y los Estados en relación tanto con la conducción económica como, sobre todo, con lo que hace a la protección social.

Lo que está en cuestión son las maneras en las que las sociedades y los Estados podrán sortear el actual laberinto a través de la política para darle a la globalización un sentido propio, que se corresponda con las visiones nacionales.

Se trata, plantea el autor, de regresar a lo fundamental e incrustar como gran suma de los cambios económicos y de las estructuras productivas el bienestar social y la justicia distributiva. Asumir la construcción de regímenes de protección social, bajo un enfoque de derechos humanos, como expediente impostergable de las agendas democráticas.

A manera de entrada

Las disonancias que la globalización ha hecho emerger y que la crisis ha agudizado, entre apertura externa, soberanía de los Estados y las naciones y democracia, en contextos sociales complejos, desgarrados por la desigualdad, llevan a asumir la necesidad de abordar estas tensiones para recuperar el desarrollo y no solo el crecimiento. Estas son restricciones estructurales, valorativas e ideológicas que el planeta y América Latina deben encarar para recuperar la idea del desarrollo.

Una vez que se ha comprendido que los mercados necesitan a las instituciones públicas de gobernanza y regulación para poder funcionar bien [...] se habrá empezado a comprender lo que llamaré trilema político fundamental de la economía mundial:

¹ Profesor emérito, Facultad de Economía, UNAM.

no podemos perseguir simultáneamente democracia, autodeterminación nacional y globalización económica. Si queremos impulsar más la globalización, tenemos que renunciar en parte al Estado o a la política democrática. Si queremos conservar y profundizar la democracia, tenemos que elegir entre Estado e integración económica internacional. Y si queremos mantener el Estado y la autodeterminación, tenemos que elegir entre profundizar la democracia o profundizar la globalización. Nuestros problemas tienen sus raíces en nuestra renuencia a enfrentarnos a estas opciones ineluctables (Rodrik, 2011: 22).

Las reformas institucionales para el rescate del desarrollo implican concebirlo como un proceso complejo, político y social además de económico. La idea del desarrollo que pueda resultar de esta dialéctica no podrá desentenderse del papel preponderante que la política y el Estado tienen en su despliegue. De aquí la centralidad que, para una idea histórica y actual del desarrollo, tienen la noción de cambio social y el imperativo de considerar el aprendizaje democrático como vector insustituible del proceso en su conjunto.

Este es el contexto en el que habrá de dirimirse la confección de estrategias y políticas, así como las diversas opciones de inserción en la economía mundial que se abran para las naciones que pugnan por apropiarse de la idea del desarrollo. Por ello es que abrir espacios para reflexiones alternativas sobre el cambio estructural es un acierto; la perspectiva que abre, en particular a partir de lo que ocurre en algunos de los países “periféricos”, permite afirmar que poner a la justicia social en el centro de las agendas no es una opción académica más. En realidad, se trata de un cambio de orden en objetivos y prioridades que, de llevarse a cabo, sitúa la actualización del desarrollo en el centro de las deliberaciones políticas actuales.

Esta operación lleva a una reflexión sobre los objetivos, las opciones y las restricciones que implica la reconquista de dicha senda. Este empeño ahora no solo se enfrenta a los efectos e incertidumbres desatados por la primera crisis global que arrancó en 2008, sino a una nueva era de mercantilismo travestido de nacionalismo que Trump en Estados Unidos pero antes Gran Bretaña con su *brexít*, pretenden usar como paraguas ideológicos.

Lo que plantea esta ya larga coyuntura crítica no solo son mutaciones en la conducción económica o la protección social. Lo que está en cuestión, sobre todo, es la o las maneras en las que tanto las sociedades como sus Estados podrán sortear el actual laberinto a través de la política. Para darle a la globalización un sentido propio, que se corresponda con las historias y las visiones nacionales, en lugar de sofocarlas y encorsetarlas en pensamientos pretendidamente únicos, hay que rescatar el bienestar social y la justicia distributiva como el gran binomio donde deben incrustarse el cambio económico y el de las estructuras productivas. Es en esta inversión de criterios y valores, respecto de lo ocurrido a lo largo de la era neoliberal, donde se pueden encontrar las claves para darle al crecimiento económico un rostro humano y a la globalización un aprovechamiento efectivamente planetario. De aquí la necesidad de modificar objetivos y criterios de evaluación para empezar a imaginar otros caminos.

Como afirma David Ibarra: “Entre la teoría y la práctica, entre los edenes ideológicos y las realidades, parece abrirse una brecha que ensancha, en vez de acotar, las diferencias de ingreso, bienestar y legitimidad política entre los países avanzados y el grueso de las naciones periféricas”. Y agrega: “El meollo central de los esfuerzos gubernamentales a escala nacional y mundial debieran dirigirse a revertir los fenómenos de exclusión social, como medio también de corregir polarizaciones distributivas que ya crean fenómenos preocupantes de descomposición social” (2013).

Cuando hablamos de desarrollo y bienestar social así como de políticas de Estado, apuntamos a la posibilidad de empezar a reconfigurar el entramado de las relaciones humanas, para que pueda servir de cauce racional y progresista, democrático y de equidad, a un desarrollo *desde adentro*. No a partir de una globalización cuya crisis material e institucional exige medidas más que puntuales para asegurar la reproducción de nuestras sociedades. En esta tesitura, la idea del derecho al desarrollo se inscribe en un proyecto global mayor que bien podríamos llamar civilizatorio. En palabras de Celso Furtado: “Lo que caracteriza al desarrollo es el proyecto social subyacente [...] Cuando el proyecto social da prioridad a la efectiva mejora de las condiciones de vida de la mayoría de la población, el crecimiento se convierte en desarrollo. Pero este cambio no es espontáneo. Es fruto de la expresión de una voluntad política” (2004).

El desarrollo, idea y proyecto

La idea del desarrollo forma parte de las experiencias políticas internacionales de la modernidad. Sin embargo, la preocupación por este proceso adquirió presencia y se volvió universal y estratégica hasta la segunda mitad del siglo xx. En México, la aspiración por el progreso económico entendido como modernización se planteó desde el siglo xix y se dirigió a instaurar las condiciones necesarias para el despegue económico nacional: crear mercados unificados de alcance nacional, eliminar privilegios, impulsar la planta productiva. Este empeño lo compartieron liberales y conservadores y nacionalistas y cosmopolitas, pero cuando se revisan los datos duros de nuestra historia económica los resultados resultan ser muy *duros* con el desarrollo

La incapacidad de construir puentes entre proyectos de nación antagónicos, así como con las bases de la sociedad en una perspectiva democrática, nos ha acompañado a lo largo de nuestra historia política y ha tenido un costo muy alto en términos económicos y sociales. A las grandes luchas por alcanzar la independencia que se consumó en 1821, siguieron duros períodos de inestabilidad política y anomia social que solamente fueron superados por arreglos políticos, más informales que formales, para construir regímenes bajo los cuales se logró articular intereses económicos que resultaron en modernizar a tumbos y de manera segmentada al país.

A lo largo de doscientos años del México independiente, el crecimiento económico no ha sido sostenido. Fuera del porfiriato, que arranca en 1880 y se cierra violentamente con el inicio de la revolución en 1910, y de la larga expansión económica que se inicia en

1934 y se cierra traumáticamente con la explosión de la deuda externa en 1982, el país ha enfrentado largos períodos de estancamiento que han contribuido a agudizar problemas ancestrales (la pobreza y la desigualdad) y provocado retrocesos en el orden social y del Estado. En ambos casos, además, el crecimiento económico y la modernización social y productiva tuvieron lugar en un ambiente político autoritario (en el primer momento dictatorial), sin que los liderazgos hayan podido forjar formas eficientes y duraderas de comunicación y deliberación con la sociedad. Mucho menos consensos de larga duración para el desarrollo.

Desde el primer vínculo con la globalización (en los años veinte del siglo XIX), la nación mexicana ha pasado por varios momentos de inserción en la economía mundial: de la apertura inicial, ingenua y unilateral, de la primera República federal (que trajo consigo una relación asimétrica con Inglaterra y la crisis de la protoindustria heredada de la colonia) a la apertura promovida por el régimen de Porfirio Díaz (que buscó diversificar las relaciones económicas con el exterior e implantar un cierto balance entre la presencia estadounidense y la europea, sobre todo en el régimen destinado a la promoción de la inversión foránea).

De la americanización como componente de una estrategia, concebida como complemento eficiente de la industrialización dirigida por el Estado, que encontró su clímax en el desarrollo estabilizador de fines de los años cincuenta y la década del sesenta, hasta la americanización como objetivo. Impulsada a partir del cambio estructural globalizador de los años ochenta y noventa del siglo XX, esta estrategia cristalizó en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la reconfiguración de la economía política mexicana como una economía abierta y de mercado.

A lo largo de estos dos siglos se pasó de la búsqueda de un proyecto propio a los intentos por vincular al país con proyectos globales. En cualquier caso, puede decirse hoy que los resultados de esos proyectos han sido insuficientes para cerrar la brecha que históricamente separa al país de los más desarrollados. Enmarcado en este “gran arco”, la más reciente experiencia mexicana con la modernización del país es un caso extremo de “monocropping institutionalism”, como lo llamó Peter Evans (2004).

Mucho que aprender y que enmendar arroja el relato mexicano de su “Gran Transformación” hacia una economía abierta y de mercado. Después de más de treinta años de búsqueda por parte del Estado y de grupos importantes y poderosos de la sociedad, de una forma diferente de crecer y desarrollarse, la economía política mexicana sufre una crisis de visión en la que se condensan los resultados de un mal desempeño económico y unas implicaciones sociales desalentadoras y dañinas para la mínima cohesión que es necesaria para la estabilidad y el desarrollo. Esta crisis, a su vez, alimenta y se retroalimenta de los varios extravíos sociales y políticos que han acompañado los cambios estructurales iniciados en los últimos lustros del siglo pasado y que en el presente son vistos como una temible combinación de anomia y criminalidad desbordada.

La revisión de la estrategia seguida es urgente y necesaria y debe partir del cuestionamiento de la política económica adoptada, cuyos resultados hasta ahora han sido

un crecimiento muy lento de la actividad económica (en los últimos 36 años se ha crecido 2,34% promedio anual, y en términos per cápita la tasa es de 0,70% promedio anual); una pérdida progresiva del potencial de la economía en su conjunto, la mitad de la población en pobreza (aunado a esto, solo un 20% de la población no tiene alguna carencia social y tiene ingresos superiores que le permiten adquirir una Canasta Alimentaria más una No Alimentaria) y empleos no solo precarios sino con salarios insuficientes (48,24% de la población no percibe más de dos salarios mínimos), muy por debajo de lo que reclama la presencia creciente y abundante de los jóvenes y los adultos jóvenes en quienes ha encarnado el cambio social y demográfico del país en los últimos años.

PBI, PBI per cápita y crecimiento poblacional, 1870-2014

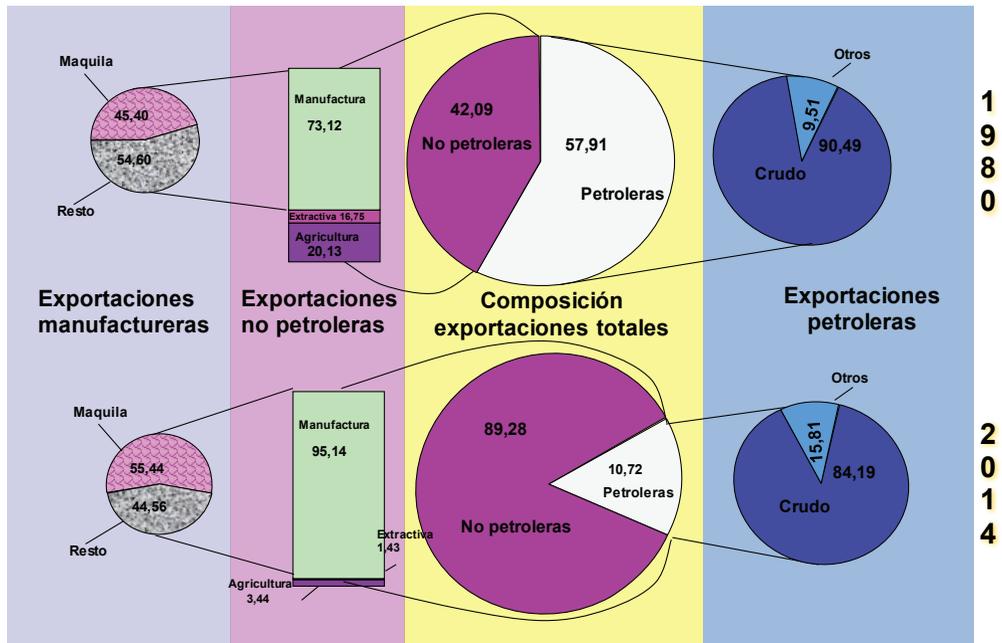
	1870-1910	1910-1940	1940-1970	1970-1981	1981-2000	2000-2014
PBI	3,6	1,3	6,2	6,8	2,1	1,9
PBI per cápita	2,3	0,3	2,9	4,1	0,4	0,8
Población	1,2	1,0	3,2	2,6	1,9	1,1

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Moreno-Brid y Ros Bosch (2010), INEGI (varios años) y Conapo (varios años).

Las reformas del cambio estructural globalizador cambiaron usos y costumbres, así como los formatos y las rutinas del cálculo económico, pero las dislocaciones que propiciaron no fueron interiorizadas por el cuerpo social y productivo que emergía y redundaron en un debilitamiento mayor del Estado, cuyas fallas –aparentes o inventadas– sirvieron para justificar una reforma económica privatizadora a rajatabla y, luego, una reforma política por la vía exclusiva de los votos. Desde el Estado se aceleró la mudanza social y económica, pero no se hizo lo necesario para modularla, atemperar sus inevitables dislocaciones y proteger a los sectores, regiones y grupos sociales más débiles. Tampoco para realizar la reforma del Estado mismo.

No se trata de regatear los logros del cambio: México se volvió un gran exportador de manufacturas pesadas y semipesadas con una base poderosa de la producción y la exportación automotriz y electrónica y, en conjunto, sus ventas al exterior se multiplicaron por cinco. También, superó su condición de economía casi monoexportadora, dependiente en alto grado de las ventas foráneas de petróleo crudo.

Composición porcentual de exportaciones 1980 y 2014

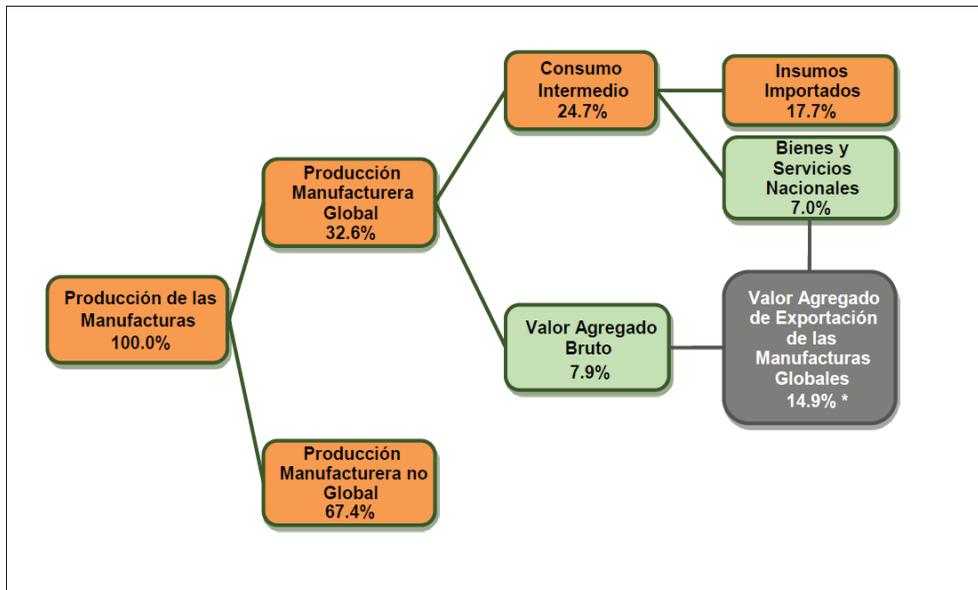


Fuente: elaboración propia a partir de información del Banco de México.

Al calor de estas transformaciones en su política comercial, México atrajo montos considerables de inversión extranjera directa. En muy poco tiempo, el país se volvió uno de los tres principales socios comerciales de Estados Unidos y apareció en la escena comercial mundial como un nuevo y atractivo jugador. También puede presumirse que, a pesar de su lentitud, la reforma política ha rendido frutos; las cámaras del Congreso de la Unión han diversificado su contenido político e ideológico, han reproducido la pluralidad y le han dado una nueva faz y color al sistema político que se deslizó hacia un pluripartidismo activo y activista. Además, se levantaron los diques de un federalismo siempre contenido y desnaturalizado por el poder central y se entró en la fase, que no ha terminado, de una regionalización y una descentralización feroz, casi salvaje, que, sin embargo, ha sido capaz de volverse una fuente de poder político plural decisiva dentro del actual Estado nacional.

Logros que, empero, es necesario matizar: si bien la estructura exportadora se transformó a tal grado que México está entre los diez primeros países exportadores de bienes de tecnología de la información y comunicaciones (según cifras de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), en 2015 el valor del contenido nacional en las cadenas globales sólo representó 14,9%.

Distribución de la producción manufacturera global, 2015



Fuente: INEGI.

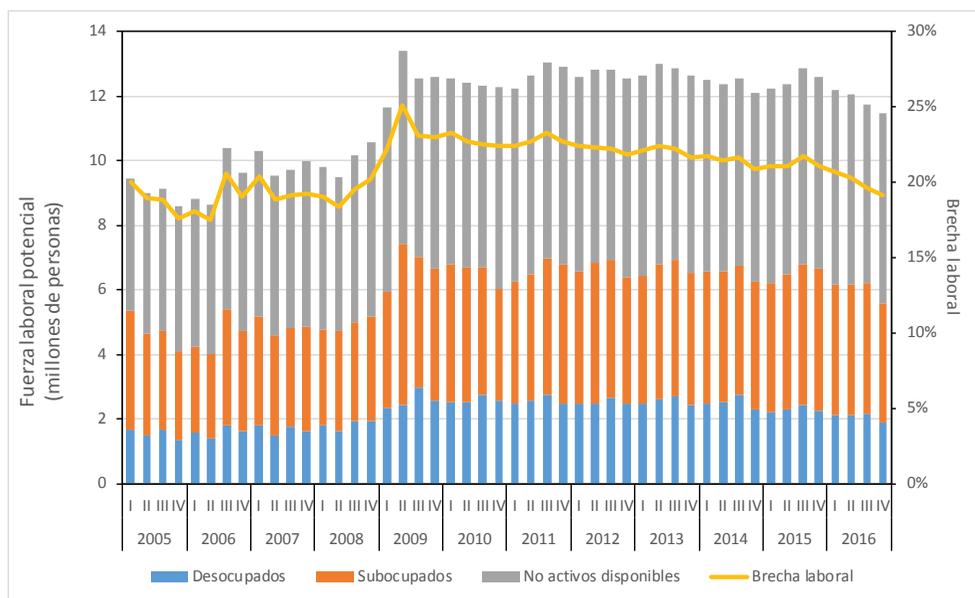
Asimismo hay que decir que las industrias que más aportaron al Valor Agregado de la Exportación de la Manufactura Global fueron la automotriz (31,5%) y la de partes para vehículos (20,4%). Empero, muy buena parte del valor agregado de la actividad económica en el sector automotriz (casi 95%) se destina a pago de capital y solo un 5% a salarios.

Es tiempo ya de preguntarse si un país del tamaño económico de México, con la riqueza generada y acumulada, con las instituciones y el conocimiento tan difícilmente labrados, puede seguir permitiéndose registrar y reproducir un “estancamiento estabilizador” como el que se ha impuesto, junto con las cuotas de desigualdad y las magnitudes de pobreza que lo marcan. Estas son disonancias que hablan de una persistente incapacidad de vincular productivamente una demografía transformada y dominada ahora por jóvenes y adultos jóvenes urbanos y en edad de trabajar, y una economía también transformada, abierta y diversificada, pero que ha sido incapaz de generar los empleos y los excedentes y espacios educativos y de salud necesarios para absorber productivamente a la población.

La baja en el crecimiento es particularmente seria en la medida en que implica un desperdicio del “bono demográfico” asociado con la transición hacia bajas tasas de crecimiento de la población en una situación en la que todavía existe un crecimiento dinámico de la población en edad de trabajar. En tanto que en otras experiencias históricas la transición demográfica está asociada con una aceleración en el crecimiento del ingreso per cápita, lo que se observa en el caso de México es un aumento en el subempleo de la fuerza de trabajo y una desaceleración en el ingreso per cápita (Moreno-Brid y Ros Bosch, 2014: 297-298).

Las cifras de desempleo esconden las necesidades reales de trabajos; gracias a la nueva metodología realizada por investigadores del National Bureau of Economic Research² se ha adoptado un enfoque renovado. En este sentido, la *brecha laboral* en las economías no solo considera a la gente desempleada, sino a quienes están buscando otro empleo para completar sus ingresos y a los “no activos disponibles”, población que está en edad de trabajar pero que ha dejado de buscar ocupación. En México la brecha laboral (PEA más No Activos Disponibles) en 2016 rebasó los 12 millones de personas.

Brecha laboral, 2005-2016



Fuente: elaboración propia basada en la metodología de Blanchflower, D. y Levin, A. (2015). Labor Market Slack and Monetary Policy, *NBER Working Paper* (21094), con datos de la ENOE, INEGI (varios años).

Cambio de visión y de rumbo

Como se ha dicho, la travesía mexicana recoge excesos y errores, tanto en lo económico como en lo social así como en las ideas sobre el cambio. Los principales diques para realizar la reconversión necesaria provienen de los fundamentalismos que se impusieron en la conducción de la política económica y contagiaron a importantes grupos de poder, así como de la opinión pública. El dogma de mantener a toda costa unos supuestos equilibrios macroeconómicos, constreñidos a elementales restricciones externas e internas,

² Cfr. XIX Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo, Organización Internacional del Trabajo en <http://ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/19/lang--es/index.htm>.

llevó a las élites políticas y económicas a impulsar políticas y acciones que respondieran irrestrictamente a las versiones ortodoxas de mantenimiento de dichos equilibrios.

Para nuestros fines basta traer a cuento la temprana advertencia de John M. Keynes en su *Teoría general sobre la ocupación, el interés y el dinero* (1936):

Las ideas de economistas y filósofos políticos, cuando tienen razón o cuando se equivocan, son más poderosas de lo que generalmente se cree [...] Hombres prácticos, que creen que están bastante exentos de cualquier influencia intelectual, son, por lo general, esclavos de algún economista muerto [...] son las ideas y no los intereses creados las que, tarde o temprano, son peligrosas.

Hay que insistir en que el mal desempeño económico de largo plazo no es efecto solo, ni principalmente, de un desajuste de los mercados internacionales. Debe entenderse, más bien, como un resultado de decisiones políticas y económicas que han hecho caso omiso de otros “fundamentales”: una inversión física sostenida para el crecimiento a largo plazo; una política industrial dirigida a diversificar y a crear nuevas cadenas productivas para apropiarse de la renta externa; poner en el centro de la atención y acción del Estado la superación de la pobreza y el abatimiento consistente de la desigualdad. Recuperar al Estado-inversionista, como una condición para reeditar la economía mixta y la complementariedad pública-privada de la acumulación de capital.

El cambio estructural postulaba reducir el papel del Estado en la economía para ampliar las dimensiones del mercado abierto y la expresión de la libertad económica, lo que, en los propios términos del discurso imperante, no debería implicar una reducción de la inversión pública. Sin embargo, no solo se redujo la inversión pública como proporción del PIB sino que no fue ni adecuada ni oportunamente sustituida por la inversión privada, lo que además de haber originado enormes faltantes en la infraestructura física y social, también ha contribuido a formar cuellos de botella físicos e institucionales que impiden aprovechar eficazmente la apertura externa. Ni Estado “esbelto y eficaz”, como se propuso en el discurso del cambio estructural globalizador: lo que se tiene, es un Estado financieramente débil y erosionado en cuanto a sus capacidades para formular y llevar a la práctica proyectos de largo alcance. Además, crecientemente acosado por reclamos redistributivos de todo calibre.

En la actualidad, como lo reporta el INEGI,³ todo apunta a que el crecimiento mediocre se mantenga a la espera de los resultados de las reformas aprobadas en los últimos tiempos, lo que evidentemente contribuye a que el poco y precario empleo se mantenga y a que la pobreza fiscal del Estado se agudice. Poco o nada que presumir tras la celebración anticipada del “momento mexicano” (2013). Por el contrario, el país ha tenido que vivir con la desazón y el pesimismo ante la reedición de escenarios que habrían *nacionalizado* por adelantado las peligrosas tendencias actuales al estancamiento secular y la reproducción de la *histeresis*, soslayadas hasta hace muy poco. Las magras tasas de crecimiento 1,66%

³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), organismo mandatado por ley para registrar periódicamente las tendencias de la actividad económica, del empleo y la confianza de los agentes privados.

en 2013 y 2,13% en 2014, así como su reiteración para 2015 (2,5%) y su probable prolongación hasta 2017, de nuevo remiten a la ominosa trampa de lento crecimiento en que ha vivido la economía.

Además, por si hiciera falta, el escenario se ha transformado con la llegada del señor Trump a la presidencia de Estados Unidos. No solo se siguen modificando a la baja las cifras del crecimiento de la economía sino que la reforma tributaria de 2014 que llegó a “sostener” las finanzas públicas ante la caída de los petroprecios, no ha impedido que el Estado recorte su gasto. Frente al “adormecimiento” de las exportaciones, fruto del decaimiento en la actividad económica mundial; de cara al bajo ritmo de la inversión bruta fija, se insiste en que el desempeño económico general depende del mercado interno sin registrar que el desempeño es socialmente insatisfactorio, que el empleo tiende a ser precario y mal pagado y que, si se quiere o se asume que no hay otra opción que depender de este mercado interno para sustentar un desarrollo social mínimamente aceptable, tiene que incrementarse el salario y rehabilitar la formación de capital, empezando con la inversión pública. Y poner al empleo en el centro de los objetivos de la política económica.

El cambio estructural, como se ha dicho, prometía un cambio de fondo: la apertura externa y la competencia ampliada aumentarían las oportunidades de acceso al capital y a las actividades de alta productividad. El crecimiento sostenido crearía condiciones de mercado para modificar la distribución funcional del ingreso mediante la expansión del empleo, y la política democrática, plural, abriría las puertas para una asignación de los recursos públicos más congruente con las necesidades de las mayorías. No ocurrió así. Con arrogancia se renunció a la industrialización como proyecto y la idea del desarrollo como tarea colectiva se extravió.

Asumir la emergencia económica y social constituye el punto de partida para el diseño de una estrategia destinada a responder a un objetivo central cuya realización plena debe ubicarse en el mediano y largo plazo, pero cuyo cumplimiento debe empezar a materializarse de inmediato: el establecimiento de un sistema de bienestar basado en derechos económicos y sociales exigibles, de alcance universal y especialmente orientado a la promoción y la protección del bienestar juvenil, sin descuidar la atención a otros grupos vulnerables de la sociedad, también directamente afectados por la crisis y sus secuelas.

Este propósito debe guiar la construcción de una nueva forma de desarrollo que se despliegue en un crecimiento económico alto y sustentable, así como en una progresiva redistribución social y regional del ingreso y los frutos de ese crecimiento. Para cumplirlo en el tiempo y en el territorio, se requiere un nuevo acuerdo colectivo para implantar un régimen económico y social articulado por la protección y garantía de los derechos humanos, en particular los derechos sociales que se relacionan directamente con las condiciones de vida, bienestar y trabajo de la sociedad.

La recuperación *del y para* el Estado de una política macroeconómica y social integral e integradora, orientada a encarar la emergencia y a transformar la estrategia y el modelo de desarrollo, no podrá lograrse sin el concurso activo y sostenido de la sociedad toda. Dicho de otra manera, la fuerza del desarrollo debe ser parte y contenido de una vasta delibera-

ción social capaz de alcanzar acuerdos y concretar proyectos que combinen crecimiento económico con justicia social y sustentabilidad y cuyo desempeño se mida en función de una distribución del ingreso para crecer y crecer distribuyendo el ingreso.⁴

Sin un Estado decidido a modular el cambio desatado por él mismo, con el propósito único o casi de globalizar a la nación y modernizarla, lo que se tiene es un Estado más débil que antes, sin capacidad fiscal y sin credibilidad política suficiente. Es en este sentido que la necesidad vital de una tercera reforma, la “reforma social del Estado”, debe ser puesta en el centro de la atención y la acción políticas. Sobre todo si se la concibe como un componente indispensable de la reforma democrática emprendida y como un acicate para reformar la reforma económica hecha a rajatabla y en clave neoliberal.

La reforma del Estado que la época reclama para encaminarse a un cambio fundamental debe tener como eje maestro esa reforma social del Estado. Esta no puede reducirse a satisfacer demandas específicas de cambios en el uso de los recursos o la conformación institucional. Para ser un componente y un catalizador de una efectiva y radical “reforma de las reformas”, la del Estado debe centrarse en una reconstrucción de los tejidos y procesos sociales básicos que implica, a su vez, una redistribución del poder, un reacomodo radical de las relaciones y pesos entre las esferas de la economía y su comando en la asignación de los recursos y la distribución de los ingresos y la riqueza.

Para contar con un Estado fiscal digno de tal nombre México debe superar su precario “equilibrio” fiscal.

México ha estado entrampado en un equilibrio fiscal de bajo nivel (o trampa fiscal): la provisión de servicios públicos es mala e insuficiente y la baja carga tributaria impide mejorarla, al tiempo que la carga fiscal se mantiene baja porque la mala provisión de servicios públicos hace políticamente inviable aumentarla. Es decir, esos malos servicios públicos socavan la confianza en el gobierno, lo cual vuelve más difícil incrementar significativamente los impuestos (Ros Bosch, 2015: 61).

Lo que está en primer lugar del orden del día para la recuperación del desarrollo económico mexicano es reconfigurar sus funciones básicas y poner al empleo como objetivo central y articulador de una estrategia para la expansión *con y para* la igualdad. El estancamiento histórico relativo solo podrá abandonarse trazando un nuevo curso donde se rearticulen medios y objetivos y se contemple la necesidad imperiosa de formas novedosas de participación social y política en las deliberaciones y decisiones del Estado. Alcanzar plataformas superiores de cooperación entre fuerzas sociales, grupos productivos y regiones, que combinen la democracia con la movilización colectiva, permitirá redefinir los linderos entre lo público y lo privado sin sacrificar la hora de la igualdad. Poder montar, ahora bajo los mandatos de la restricción democrática, una conversación virtuosa entre acumulación y redistribución.

Para salir de este laberinto, donde la modernidad se ha confundido con el más ingenuo y leve de los cosmopolitismos, requerimos *reformar* las reformas. Revisarlas en función de

⁴ Cfr. CEPAL, 2010; 2012.

una batería de objetivos que ponga en el centro la cuestión social. Obstinar en el mismo rumbo, generación tras generación de reformas dentro de la misma familia neoliberal, puede ser perverso. Lo que nos ha faltado es un “reformismo dentro de la reforma”, un proyecto capaz de combinar las políticas destinadas a potenciar las reformas hechas con instituciones viejas y nuevas que les den sustento y visión de largo plazo, acumulen logros y modulen conflictos.

Dicho en breve: impulsar un nuevo curso de desarrollo marcado por un ritmo de crecimiento superior al observado hasta ahora, sustentado en un mercado robusto capaz de recoger cambios en la estructura productiva –resultado de una reindustrialización– y sentar las bases de una nueva fórmula distributiva. Hay que insistir en que la ruta para una economía y un desarrollo diferentes supone asumir que la construcción de regímenes de bienestar y protección social, bajo un enfoque de derechos humanos, es tema central e impostergable de las agendas democráticas.

El curso de la historia (lejos de haber llegado a su fin) ha confirmado que los paradigmas económicos seguidos al pie de la letra pueden resultar altamente costosos para las comunidades nacionales. Dosis crecientes de innovación, prudencia y reflexión pueden resultar, en el caótico y hostil mundo de hoy, un buen consejo.

El libre mercado global [...] se parece a ese otro experimento de una ingeniería social utópica: el socialismo marxista. Ambos estaban convencidos de que la meta del progreso humano debe ser una civilización única. Cada uno negaba que una economía moderna pudiera presentarse en muchas variedades bien distintas. Cada uno estaba dispuesto a pagar un alto costo en términos de sufrimiento humano para imponer su visión única del mundo.⁵

Se trata de ser capaces de encontrar un nuevo pacto civilizatorio como aquel que permitió a las más diversas y disímiles inspiraciones formar un sendero de progreso económico con redistribución social. La mundialización de la política económica en consonancia con los requerimientos de una globalización reconstruida no podrá seguir eludiendo el gran divorcio entre la economía y la demografía que se despliega en la escisión, convertida en parámetro de la visión neoliberal, entre la economía y la sociedad. Entre la política económica y el reclamo de justicia social.

Bibliografía

Blanchflower, D. y Levin, A. (2015). Labor Market Slack and Monetary Policy, *NBER Working Paper* (21094).

CEPAL (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, 2010.

— (2012). *Cambio estructural para la igualdad*. Disponible en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/ps34/noticias/documentosdetrabajo/4/47424/P47424.xml&xsl=/ps34/tpl/p38f.xsl&base=/ps34/tpl/top-bottom.xsl>.

⁵ Cfr. Gray, 1999.

- Evans, P. (2004). "Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation". En <http://link.springer.com/article/10.1007%2F02686327#/page-1>.
- Furtado, C. (2004). "La fantasía deshecha". *Revista Pesquisa Fapesp*, n° 106. <http://revistapesquisa.fapesp.br/es/2004/12/01/la-fantasia-deshecha/>
- Gray, J. (1999). "Las desilusiones del capitalismo globalizado. Falso amanecer", consultado en <http://www.nexos.com.mx/?p=9369>.
- Ibarra, D. (2001). "Realidades o subterfugios ideológicos". En <http://davidibarra.com.mx/wp-content/uploads/2013/04/Realidades-o-subterfugios-ideologicos.pdf>
- Moreno-Brid, J. C. y Ros Bosch, J. (2010). *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodrik, D. (2011). *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Ros Bosch, J. (2015). *¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?* México: UNAM-COLMEX.

De sistema a complejo financiero. Un enfoque teórico sobre los cambios en la arquitectura financiera internacional

Oscar Ugarteche¹

Resumen

Si el principio del riesgo es el principio de la rentabilidad en la economía neoclásica y la competencia es central para el manejo del riesgo, todo indica que el capitalismo financiarizado ha abandonado estos conceptos y ha dividido lo que fue el sistema financiero en dos: una parte que se autorregula y es sistémica y otra que no lo hace. Esto transforma el sistema financiero en complejo financiero. Desde una revisión del concepto de *sistema* y del análisis a partir de Hilferding, Polanyi y Marx de lo acontecido con la arquitectura financiera internacional en el siglo XXI, se revisa lo que implica la desincorporación de las instituciones demasiado grandes para quebrar, para la transformación de *sistema* en *complejo*, y el abandono de las reglas sociales (competencia y riesgo) por estos, para el futuro del capitalismo. Con este fin también se revisa el concepto de riesgo desde diversos ángulos y su papel en el capitalismo financiero contemporáneo. Se concluye con la redefinición de las reglas en el capitalismo financiero contemporáneo

A partir de Hilferding (1910) hay un esfuerzo por comprender la lógica del funcionamiento de lo que era el *sistema* financiero –ahora *complejo*– y lo que es la arquitectura financiera internacional como expresión de su poder político. Entre 1910 y 2017 se ha dado una transformación del *sistema* financiero en *complejo* financiero acompañado por la metamorfosis de la arquitectura financiera internacional. A su lado el concepto de riesgo, esencial para la determinación de la ganancia financiera, fue anulado con la creación del concepto “demasiado grande para quebrar”. Con el lanzamiento de la arquitectura financiera internacional en Bretton Woods se consolidó la idea de instituciones “incorporadas” en las reglas del juego del liberalismo. Estas tienen en el centro la autorregulación –esencia del *sistema*–, la competencia y el riesgo de no ganar. La transformación del *sistema* en

¹ Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, miembro del SNI/CONACYT, coordinador del Observatorio Económico de América latina. Agradezco los comentarios de Armando Negrete.

complejo se hizo mediante la “desincorporación” de los agentes financieros mayores de las reglas de juego del liberalismo. Estos agentes desincorporados se definen como “demasiado grandes para quebrar” y constituyen el núcleo del *complejo* financiero bancario que redefine las reglas según sus necesidades. En el presente texto intentaremos pasar revista a los conceptos mencionados y analizar el proceso por el cual ocurre la redefinición de reglas y su efecto en la arquitectura financiera internacional.

Polanyi y el concepto de la incorporación/desincorporación

El concepto de la incorporación o desincorporación toma como punto de partida la afirmación de Polanyi: “La economía humana, entonces, está integrada y enredada en las instituciones económicas y no económicas” (1971: 148). Lie (1991) propone que todas las actividades e instituciones económicas están “incorporadas” en relaciones sociales, lo que los deriva en mercados autorregulados.

Gemici (2008) argumenta que para Polanyi

... la distinción real entre la economía y cualquiera de las otras ciencias sociales relacionadas con la vida económica es que la economía dicta una imagen de la economía que deriva de un ideal utópico en todas las economías empíricas de la historia. Tal ideología, según Polanyi, es no solo obsoleta sino también destructiva en la promoción de los mercados autorregulados, simplemente porque las economías –pasado y presente– están integradas e incorporadas en las relaciones sociales y las instituciones.

Esto remite a dos ideas fuerza. Primero, que la economía siempre tiene mercados autorregulados. Segundo, que estos mercados son homogéneos al margen del tamaño del agente. En este sentido Polanyi se refiere a las altas finanzas no como ajenas al mercado sino con otras funciones además del crédito y circulación de dinero. Las altas finanzas tienen las mismas reglas que las demás finanzas pero tienen funciones políticas más allá.

En el capítulo I de *La gran transformación*, Polanyi dice:

Las altas finanzas no fueron diseñadas como un instrumento de paz. Esta función le cayó por accidente, como dirían los historiadores, mientras que los sociólogos preferirían llamarlo por la ley de la disponibilidad. El motivo de las altas finanzas es la ganancia. Para lograrlo, era necesario mantenerse en buenos términos con los gobiernos cuyo fin era el poder y conquista. Podemos descuidar a estas alturas la distinción entre poder político y económico, y entre fines económicos y políticos por parte de los Gobiernos. En efecto, era la característica de los Estados-nación en este período (1870-1910) que tal distinción era poco real, porque cualesquiera que fueran sus objetivos, los gobiernos se esforzaron por alcanzarlos mediante el uso y el aumento del poder nacional (p. 10).

La referencia a las altas finanzas como un centro activador, con agentes internacionales relacionados con los agentes nacionales, muestra cómo se percibe el mundo financiero no en términos de un sistema de reproducción ampliada del capital, sino de algo ajeno que en

parte tiene que ver con eso, pero que en parte no. Dado que están dentro de la sociedad, a pesar de ser internacionales, ¿estarían reguladas por la sociedad de alguna manera? Esta pregunta a la obra de Polanyi es definitiva porque la continuidad de las altas finanzas en otras formas conservando sus características internacionales y sus funciones en “sindicatos y consorcios, préstamos extranjeros, controles financieros u otras transacciones de un ámbito ambicioso” es lo que ha generado la transformación del sistema. Polanyi creía que las altas finanzas estaban autorreguladas como el mercado en general por el mero hecho de estar en la sociedad.

Finalmente, el dinero es simplemente una señal de poder de compra que, como regla general, no se produce en lo absoluto, pero cobra existencia a través del mecanismo de la banca y finanzas. Ninguno de estos se produce para su venta. La descripción como mercancía del trabajo, dinero y tierra es enteramente ficticia (p. 76).

La interpretación de las notas de cambio como capital ficticio tiene en su origen la idea de Marx, quien en el tomo III, vol. 7, cap. XXIX de *El capital*, define el capital ficticio como la creación de medios de circulación sin sustento productivo o comercial. El capital ficticio son, así, todas las formas de crédito que no se materializan en el lado productivo. Dice: “la mayor parte de este capital dinerario es puramente ficticio. Todos los depósitos, con excepción del fondo de reserva, no son otra cosa que créditos concedidos al banquero, pero que jamás existen en depósito” (p. 605).

La reflexión es que los factores de producción no son mercancías y, por lo tanto, no son comerciables. La nota de cambio, por consiguiente, en cuanto capital dinerario no sería transable. Por esto se generan notas de cambio contra otros instrumentos financieros, pero no se materializan.

Polanyi luego nos recuerda que los tres factores de producción son tierra, capital y trabajo refiriéndose a Marx cuando menciona al capital ficticio como parte del capital, subrayando que el dinero no es una mercancía sino un medio de cambio y que el trabajo tampoco es una mercancía sino la fuerza de trabajo requerida para producir. Finalmente señala que la tierra tampoco es una mercancía sino un factor de producción.

El concepto del mercado autorregulado que utiliza Polanyi remite al concepto de sistema cuya esencia es la autorregulación. Es decir, el mercado es autorregulado en cuanto es un *sistema* y el mercado de dinero es un sistema de dinero o un sistema financiero que incorpora capital dinerario y capital ficticio. El físico Von Bertalanffy (1968) afirma que para reconocer un *sistema* como tal, este debe de tener un mecanismo de autorretroalimentación de manera que pueda autorregularse. Los *sistemas* son autorregulados por definición. Por ejemplo, el termostato constituye un *sistema* por excelencia porque sabe cuándo debe encenderse y cuándo debe apagarse. En este sentido, todos los sistemas se autorregulan de alguna manera y por tanto, como el sistema económico es autorregulado, se puede hablar de la economía como sistema.

El problema comienza con las excepciones; por ejemplo, los monopolios y los oligopolios concentrados. Cuando la competencia es monopólica no hay autorregulación sino

ley del más fuerte; cuando existen asimetrías entre los agentes igualmente hay ley del más fuerte; cuando existe asimetría de información o mercados fragmentados, también está presente la ley del más fuerte. Entonces el sistema económico tiene eventualmente matices dentro de la misma lógica que es la lógica del capital.

Lo anterior abre interrogantes sobre el sistema económico que opera con capital ficticio, y con el concepto novedoso de “demasiado grande para quebrar” que se introdujo en 2008 con la quiebra de Lehman Brothers y sus consecuencias sobre los demás bancos de inversión que estaban en peligro. El sistema que opera con capital ficticio ha logrado fabricar activos financieros derivados por un monto de 544 billones de dólares, según el BIS,² a lo que se agrega el valor de los mercados mundiales de valores por 294 billones de dólares,³ lo que en total suma 838 billones de dólares o 10,5 veces el PBI mundial de 2016 (79,54 billones de dólares).⁴ El aparato financiero ha decuplicado sobre capital ficticio el valor de la economía real.

Fue en este marco que se desarrolló el concepto de “demasiado grande para quebrar”. Dado el tamaño del capital ficticio, cualquier alteración del mercado financiero puede precipitar una crisis de gran intensidad financiera como la de 2008, la de 2000 o la de 1987.

Algunos grandes bancos eran “demasiado grandes para quebrar” y estaban quebrados, entonces se les permitió ser absorbidos íntegramente por los nueve bancos más grandes constituyendo entidades que, medidas por su valor de activos comparado al PBI de algunos países, tienen el tamaño de Japón, Gran Bretaña, Alemania, etcétera. Es decir, ya no son agentes económicos que pueden competir en igualdad de condiciones con otros sino que se han constituido en “monstruosamente grandes para quebrar”, totalmente asimétricos para competir con los que sí pueden hacerlo. Dicho crecimiento se hizo por decisión del secretario del Tesoro, del Banco de la Reserva Federal (FED) y de los propios banqueros afectados, sin pasar por el filtro de la sociedad democrática: el Congreso de la república.

Al ser “demasiado grandes para quebrar” no compiten en igualdad de condiciones con los bancos de tamaño correcto para quebrar, sino que tienen otra lógica. Si el riesgo es conceptualmente la medida de la rentabilidad, a mayor riesgo, mayor rentabilidad. Los que son “demasiado grandes para quebrar” no sufren dicho riesgo y, por lo tanto, su rentabilidad no viene medida por ese lado. No queda claro de dónde viene su rentabilidad en ausencia del riesgo. Los bancos “demasiado grandes para quebrar” y los que tienen el tamaño correcto para hacerlo no operan con las mismas reglas ni con la misma racionalidad. Son dos subconjuntos que agregados no constituyen un *sistema* en el sentido lingüístico porque no están bajo “un conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí” (primera acepción del *Diccionario de la Real Academia Española*). El sistema se define como un “conjunto de unidades que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto” (segunda acepción del *Diccionario de la Real Academia Española*, 2001).

² *OTC derivatives statistics at end-June 2016*, http://www.bis.org/publ/otc_hy1611.htm.

³ “Here’s what the \$294 trillion market of global financial assets looks like”, *Business Insider*, 11 de febrero de 2015.

⁴ IMF data mapper, octubre de 2016, http://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/OEMDC/ADVEC/WEO_WORLD/ARE.

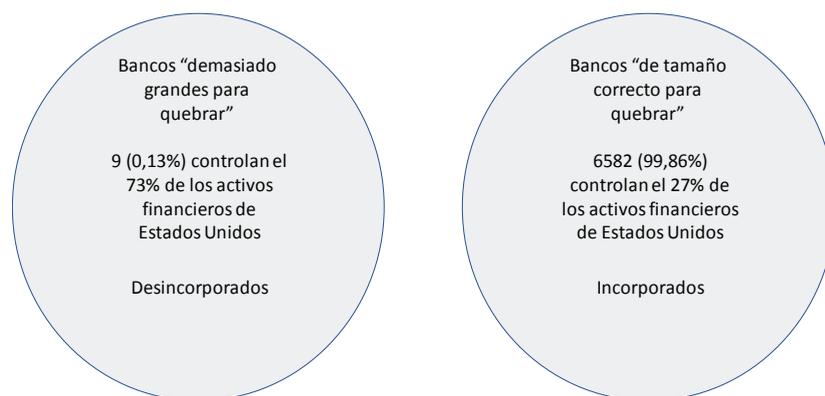
Kant entiende por sistema “la unidad de las formas diversas del conocimiento bajo una sola idea”. Ferrater Mora agrega

... donde la idea es el concepto dado por la razón. Por eso, según Kant, el concepto determina a priori no sólo el alcance del contenido, sino las posiciones recíprocas de las partes, de suerte que podemos conseguir una unidad organizada (*articulatio*) y no un mero agregado (*coaceroatio*), un orden que crece desde dentro (*par intus susceptionem*) y no mediante sucesivas agregaciones (1964: 687).

Condillac (1749) definió el sistema como “la disposición de las diferentes partes de un arte o una ciencia en un orden en que todas las partes se sostienen mutuamente y en que las últimas se explican por las primeras” (Ferrater Mora, 1964: 687). El problema que esto plantea es: si los dos subconjuntos de bancos, “demasiado grandes para quebrar” –subconjunto 1– y del tamaño correcto para quebrar –subconjunto 2–, configuran un conjunto que ordenadamente contribuyan hacia una idea. Condillac dice que es imposible que una cosa sea y no sea, como supuesto básico de un sistema. Dado que no puede ser sujeto al riesgo y no ser sujeto al riesgo, no puede quebrar y no quebrar, entonces no es un sistema en el sentido clásico filosófico, científico o lingüístico.

En el año 2016 existen nueve bancos que son “demasiado grandes para quebrar” (ver gráfico 1), que representan el 0,1517% del total de bancos en Estados Unidos. Estos se expresan dentro del poder político desde el año 1980 y son los que en el año 2008 recibieron el apoyo del gobierno federal americano de 700.000 millones de dólares en el denominado Troubled Asset Relief Programme (TARP), de parte de la administración Bush por demanda del secretario del Tesoro, Hank Paulson, ex CEO de Goldman Sachs. Traducido al español significa “Programa de alivio de activos problemáticos”, que genera la pregunta en español “alivio para quién y problemáticos para quién”, dado que los activos no son problemáticos o están problematizados para sí mismos.

Gráfico 1. Subconjuntos del complejo financiero-bancario



Fuente: Ugarteche (2012), actualizado al 2016.

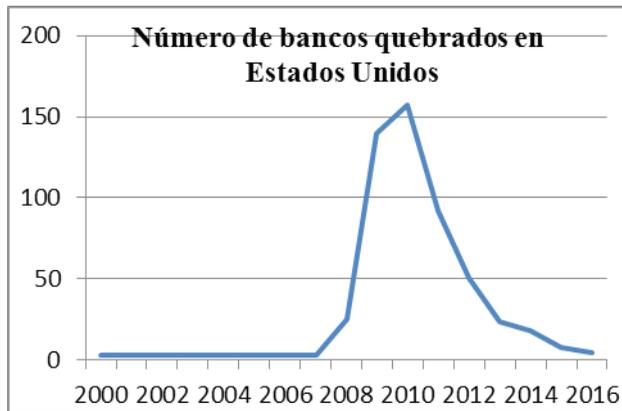
En ese momento los demás bancos que no recibieron esa ayuda quebraron. En total entre 2007 y 2016 quebraron 547 bancos, que eran del tamaño correcto para quebrar. Veinticuatro bancos quebraron entre el año 2000 y el año 2007, 3,5 bancos por año, promedio. A partir de 2008 quebraron 523 bancos hasta 2016, es decir 52,3 bancos promedio; 15,3 veces más bancos por año (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Bancos quebrados entre 2000 y 2016 en Estados Unidos

Número de bancos quebrados	Año
24	2000-2006
(promedio 3,4 bancos anuales)	
3	2007
25	2008
140	2009
157	2010
92	2011
51	2012
24	2013
18	2014
8	2015
5	2016
547	

Fuente: FDIC: Failed Bank List, visto el 29 de marzo de 2017 en <https://www.fdic.gov/bank/individual/failed/banklist.html>.

La campana de distribución de los bancos quebrados está concentrada entre los años 2009 y 2011, con colas similares a ambos lados, como se observa en el gráfico 2. Estos tenían el tamaño correcto. Los más grandes fueron incorporados a bancos aún mayores con recursos públicos. 1) J. P. Morgan compró el banco de inversión Bear Stearns y Chase Manhattan Bank; 2) Bank of America compró la casa de bolsa Merrill Lynch y Maryland Bank of North America –tarjetas de crédito–; 3) Wells Fargo Bank compró Wachovia; 4) Citigroup, que compró Travelers Insurance en 1998, fue capitalizada; 5) Goldman Sachs no compró ninguna otra entidad; 6) Morgan Stanley compró Smith Barney, otro banco de inversión; 7) us Bancorp compró First Bank and Colorado National Bank; 8) PNC Financial Services Group compró National City Corporation, Sterling Financial, Yardville National Bancorp y Mercantile Bankshares Corporation; 9) Capital One compró ING Direct y GE Capital’s Healthcare Financial Services Lending Business; 10) TD Group us Holdings compró Epoch Holding Corporation y Scottrade Bank.

Gráfico 2. Distribución temporal de las quiebras bancarias

Fuente: FDIC: Failed Bank List, visto el 29 de marzo de 2017 en <https://www.fdic.gov/bank/individual/failed/banklist.html>

A consecuencia de las quiebras y los rescates, a partir de 2012 ha habido una menor concentración bancaria en el PBI americano debido a las regulaciones impuestas en 2010 para prevenir lo ocurrido y al llamado de alarma del movimiento *Occupy Wall Street*, que protestó por la inyección masiva de dinero público a los bancos (ver cuadro 2).

El TARP fue el mecanismo para anular el riesgo de quiebra inyectando capital en algunos bancos: los dos mayores fueron Bank of America y Citibank; los otros siete fueron operaciones con acciones preferentes que sirvieron como préstamo mientras resolvían los problemas de liquidez enfrentados. En esta categoría hubo 1.235 registros que incluyen a los nueve grandes. Hubo una tercera forma que fue el programa de asistencia de capital (CAP) que, según el Tesoro, consta de dos elementos fundamentales. El primero es un ejercicio de supervisión y de evaluación prospectiva para determinar si alguna de las grandes entidades bancarias americanas necesitaba un colchón de capital durante el período de mayor incertidumbre. El segundo es el acceso a instituciones financieras que califican para acciones comunes contingentes proporcionadas por el gobierno de Estados Unidos, como un puente al capital privado en el futuro. Sin duda la intervención del Tesoro a través del TARP eliminó el concepto de autorregulación en el sector financiero. La decisión del Tesoro por la cual algunos bancos fueron dirigidos hacia la compra de otras entidades o capitalizados, y los demás quebraron, elimina tanto las nociones de sistema como de autorregulación.

Cuadro 2. Tamaño de los nueve bancos más grandes de Estados Unidos, 2012-2016

Nombre del banco	Ciudad de residencia	Valor total de activos 2016 (US\$)	Valor total de activos 2012 (US\$)	Variación (%)
Morgan Chase & Co. (1039502)	Nueva York, NY	2.490.972.000	2.359.141.000	5,6
Bank of America Corp. (1073757)	Charlotte, NC	2.189.266.000	2.212.004.452	-1,0
Wells Fargo & Company (1120754)	San Francisco, CA	1.930.115.000	1.422.968.000	35,6
Citigroup inc. (1951350)	Nueva York, NY	1.792.077.000	1.864.660.000	-3,9
Goldman Sachs Group, Inc. (2380443)	Nueva York, NY	860.185.000	938.770.000	-8,4
Morgan Stanley (2162966)	Nueva York, NY	814.949.000	780.960.000	4,4
us Bancorp (1119794)	Minneapolis, MN	445.964.000	353.855.000	26,0
PNC Financial Services Group, Inc. (1069778)	Pittsburgh, PA	366.872.249	305.285.879	20,2
Capital One Financial Corporation (2277860)	Mclean, VA	357.158.294	313.040.688	14,1
Total		11.247.558.543,00	10.550.685.019,00	6,6

Fuente: elaboración propia a partir de datos de FDIC.

Un ejemplo de lo anterior es que la suma del valor de activos de los nueve bancos más grandes de Estados Unidos⁵ indicados en el cuadro anterior equivale al 60,5% del PBI de Estados Unidos de 2016,⁶ habiéndose reducido de 65,3% en 2012, según las mismas fuentes. Lo que se aprecia en el período, por lo tanto, es un esfuerzo oficial por poner bajo control el tamaño de las entidades “demasiado grandes para quebrar”. Este es un subproducto de la ley Dodd Frank de 2010 derogada con la llegada de Donald Trump en

⁵ National Information Center, <https://www.ffiec.gov/nicpubweb/nicweb/HCSGreaterThan10B.aspx>

⁶ <https://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/gdpnewsrelease.htm>

febrero de 2017⁷ y sería la expresión de la regulación pública en el período 2010-2016, seguido de la eliminación de la ley por el presidente Trump,⁸ que vuelve al *statu quo* previo.

Del otro lado, Polanyi dice de manera institucional y holística:

La autorregulación implica que toda la producción está a la venta en el mercado y que todos los ingresos derivan de tales ventas. Por consiguiente, hay mercados para todos los elementos de la industria, no solo para bienes (siempre incluyendo los servicios), sino también para la mano de obra, la tierra y el dinero, siendo sus precios llamados respectivamente los salarios, el alquiler y los intereses. Los mismos términos indican que los precios forman los ingresos: el interés es el precio por el uso del dinero y forma los ingresos de los que están en posición para proporcionarlo. La renta es el precio por el uso de la tierra y forma los ingresos de quienes suministran eso. Los salarios son el precio del uso de la fuerza de trabajo y constituyen los ingresos de quienes la venden. Los precios de las materias primas, finalmente, contribuyen a los ingresos de quienes venden sus servicios empresariales. El ingreso llamado beneficio es en realidad la diferencia entre dos conjuntos de precios, el precio de bienes producidos y sus costos; es decir, el precio de los bienes necesarios para producirlos. Si estas condiciones se satisfacen, todos los ingresos provendrán de las ventas en el mercado y los ingresos serán suficientes para comprar todos los bienes producidos (1971: 68).

Polanyi agrega una visión institucional y restrictiva en el mismo libro cuando señala:

Un mercado autorregulado exige nada menos que la separación institucional de la sociedad en una esfera económica y política. Tal dicotomía es, en efecto, meramente la reafirmación desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto, de la existencia de un mercado autorregulado. Se podría argumentar que la separación de las dos esferas se obtiene en todo tipo de sociedad en todo momento. Tal inferencia, sin embargo, se basaría en una falacia. Es cierto que ninguna sociedad puede existir sin algún sistema que asegure orden en la producción y distribución de mercancías. Pero eso no implica la existencia de instituciones económicas separadas (1971: 70).

Una revisión histórica de la teoría del riesgo

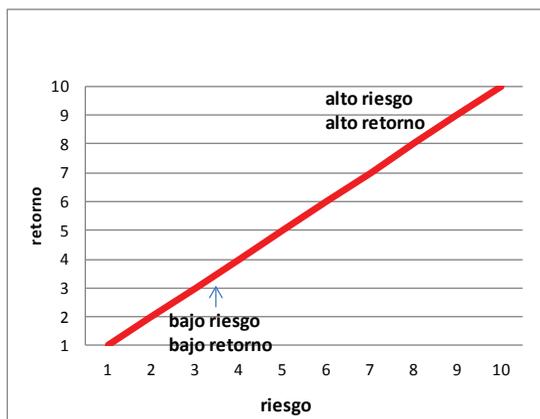
Visto desde el punto de vista neoclásico no es posible medir el retorno a la inversión si no se tiene en cuenta el riesgo. Campbell (1996) explora cómo debe medirse el riesgo de un activo y se pregunta qué fuerzas económicas determinan su precio. De esta manera, no es posible hacer teoría financiera sin tomar en cuenta el riesgo. El gráfico básico de

⁷ Protess, Ben y Hirschfeld Davis, Julie, “Trump Moves to Roll Back Obama-Era Financial Regulations”, *New York Times*, 3 de febrero de 2017.

⁸ Presidential Executive Order on Core Principles for Regulating the United States Financial System, 3 de febrero de 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/03/presidential-executive-order-core-principles-regulating-united-states>

las finanzas indica que el grado de riesgo determina el retorno a la inversión (ver gráfico 3). Este se mide por la desviación estándar.

Gráfico 3. Medición de riesgo



Fuente: Investopedia.

Markowitz señala en su trabajo clásico:

Un tipo de regla que concierne la decisión de cartera que el inversionista hace (o debe hacer) es maximizar el valor descontado (o capitalizado) del valor de retornos futuros. Como no se conoce el futuro con certeza, deben ser los retornos “esperados” o “anticipados” los que se descuentan. Se pueden sugerir variaciones a este tipo de regla. Siguiendo a Hicks (1939), podríamos permitir una concesión para el riesgo en los retornos “esperados”. O podríamos dejar que la tasa a la que capitalizamos los retornos de valores particulares varíen con el riesgo (1952: 77).

Por esta razón no es posible teóricamente que un banco no quiebre si su negocio es el manejo de cartera de créditos e inversiones. Esta es la esencia de la banca, por lo tanto, la noción de que el riesgo es irrelevante (el banco no puede quebrar) y la competencia en el mercado no interesa, contraviene la naturaleza del capitalismo mismo.

El riesgo para Hicks surge cuando se hace un cambio de bienes reales por una promesa de pago futura. Luego profundiza y señala que las tasas de interés pueden diferir por dos razones: 1) por la longitud del período del préstamo y la forma como ha de distribuirse su devolución (pagos iguales, pagos al final, pagos a partir de la mitad de la vida del préstamo, etcétera) y 2) por diferencias en el riesgo que el prestatario no pague. Ambas son formas de ampliación de riesgo y ambas terminan con tasas de interés más altas. No es posible que una entidad financiera opere sin estos principios aunque, como se ve en la banca musulmana, se le llame “comisión”.

Hicks dice en *Valor y capital* (capítulo xi):

Todo cambio de bienes o servicios presentes por una promesa de entregar mercancías o servicios en el futuro tiene el carácter económico de un préstamo; pero en la práctica toda operación de préstamo está dominada por una subclase particular: aquella en que ambas partes de la operación se ejecutan en dinero (1939: 164).

En el otro extremo del espectro teórico, Eugene Fama (1970) en su clásico libro sobre la eficiencia del mercado de capitales argumenta que “el retorno esperado de una acción en equilibrio está en función de su riesgo. Diferentes teorías difieren en la definición de riesgo”.

Bernstein (1996) en su historia del riesgo sugiere que la civilización moderna se distinga de las anteriores por su esfuerzo por comprender el riesgo y luego controlarlo. Cita a Tomas Bayes, padre de la estadística bayesiana y el fundador de los estudios de probabilidad axiomática, quien retoma el *Liber de Ludo Alaea* (*El libre juego de la suerte*) de Girolamo Cardano del siglo XVI y publicado en el XVII. El punto de Cardano fue señalar los componentes del riesgo para ganar en un juego de la suerte. Por otra parte, Callois (1958) reflexionó sobre esto en *Los juegos y los hombres: la máscara y el vértigo*, donde señaló que el juego —o para el caso bancario, el manejo de las carteras de inversión— se caracteriza por ser una actividad libre, separada de la realidad, incierta, improductiva, reglamentada y ficticia. La diferencia del juego con la actividad de inversión y crédito es que siendo improductivo, el inversionista (jugador) sí obtiene riqueza, aunque no la genera.

Bayes escribió la ecuación para intentar medir la probabilidad condicional de que salga B dado A:

$$P(B/A) = \frac{P(A/B) P(B)}{P(A)}$$

Con esto abrió la posibilidad de que el resultado de un juego fuera la probabilidad de A o la probabilidad de B o se quedara en la conjunción, e inauguró la teoría de probabilidades condicionales, que es la que se utiliza para la medición del riesgo. Bayes es contemporáneo con el siglo de las luces y la edad de la razón que caracteriza la modernidad. Para Bayes la probabilidad de algo es el riesgo de no algo.

A partir de esta idea se constituyó la noción de riesgo, que es una parte consustancial del capitalismo financiero estudiado por Hilferding y, más aún, del capitalismo financiero contemporáneo estudiado por los miembros de la Escuela de Chicago. Este es un mecanismo de concentración del ingreso global. El riesgo también es el medidor del juego: si la apuesta es errada, el jugador/inversionista pierde. A mayor riesgo, mayor ganancia en el juego. Este concepto de Cardano es reelaborado por Markowitz (1952) en su *Teoría del portafolio* y retomado por Fama (1970). No es posible la era del capitalismo moderno financiero sin el concepto de riesgo.

El complejo financiero

Siendo que el aparato financiero no puede constituir un sistema, la interrogante es si constituye entonces un complejo. La definición de complejo la dio el presidente Eisenhower en su discurso de salida de la presidencia en enero de 1961. Lo que se ha hecho es sustituir los términos *militar industrial* por *financiero bancario* y observar si se corresponde.

Parafraseando el discurso presidencial, Eisenhower dijo lo siguiente:

La conjunción de un establishment *financiero* inmenso y una industria *bancaria* grande es nueva en la experiencia americana. La influencia total —económica, política, aun espiritual— se siente en cada ciudad, cada edificio del órgano legislativo de un Estado, cada oficina del Gobierno Federal. Reconocemos la necesidad imperativa de este desarrollo. Sin embargo, no debemos dejar de comprender sus graves implicaciones. Nuestro trabajo, recursos y modo de vida están implicados, como lo está la estructura misma de nuestra sociedad.

En los consejos de gobierno, debemos protegernos contra la adquisición de influencia injustificada del complejo *financiero* bancario. El potencial para el aumento desastroso de poder inapropiado existe y persistirá. Nunca debemos dejar al peso de esta combinación poner en peligro nuestros derechos o procesos democráticos.

Nosotros no deberíamos dar nada por sentado. Solo una ciudadanía despierta y bien informada puede obligar a tener la combinación apropiada de la enorme maquinaria *financiera* y *bancaria* con nuestros métodos pacíficos y objetivos, de modo que la seguridad y la libertad puedan prosperar juntas.

Próxima a, y en gran parte responsable de, los cambios amplios de nuestra postura *financiera bancaria*, han sido las innovaciones *financieras* de las décadas recientes. En esta revolución, la investigación es un hecho central; también se ha vuelto más formalizada, compleja, y costosa. Una parte regularmente creciente es conducida para, por o bajo la dirección del Gobierno Federal.

Hoy, el creador solitario, que hace pequeños cambios en su banco ha sido ensombrecido por los grupos de trabajo de científicos en laboratorios y campos de experimentación. De la misma manera, la universidad libre, históricamente manantial de ideas libres y del descubrimiento científico, ha experimentado una revolución en la conducta de investigación. En parte debido a los enormes gastos implicados, un contrato de la banca se convierte prácticamente en sustituto por la curiosidad intelectual. Por cada vieja pizarra hay ahora cientos de nuevas computadoras.

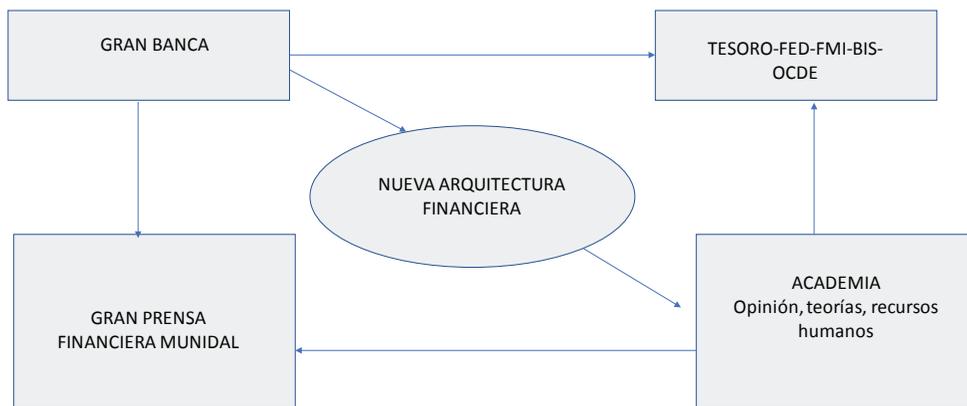
La perspectiva de dominación de los eruditos nacionales por el empleo bancario, las asignaciones de proyectos y el poder del dinero está presente y debe de ser considerada con seriedad.

Aun teniendo mucho respeto por la investigación científica y el descubrimiento, como nosotros deberíamos, también debemos estar alertas al peligro de que la política pública termine cautiva de una élite *bancaria* (Eisenhower, 1961, en Ugarteche, 2013).

Esto podría permitir pensar que se está constituyendo un complejo dado que el comportamiento parece ser idéntico al militar industrial. Es interesante analizar las partes constitutivas del tal complejo que habría sustituido al sistema como tal (ver gráfico 4).

El complejo está constituido por la relación interdependiente entre la Gran Banca que incluye algunos bancos sombra (*hedge funds*), las Instituciones Públicas Reguladoras Nacionales e Internacionales, la Gran Prensa Financiera —que construye el sentido común— y la Academia (ver gráfico 4). En el centro se encuentra la nueva arquitectura financiera construida tras el derribo de la anterior basada en reglas. La nueva está basada en el poder del mercado y de la Gran Banca.

Gráfico 4. Estructura de poder del complejo financiero-bancario privatizado



Fuente: conferencia preparada para el congreso “50 años de Estudios Latinoamericanos en la UNAM. Teoría del valor y crisis”, 14 y 15 de marzo de 2017.

La construcción del complejo se ha efectuado a partir del inicio de la desregulación financiera en 1980 y los ejecutores de la desregulación son secretarios del Tesoro, que con dos excepciones provienen todos del sector financiero. Esto contrasta con la situación previa de 1961 a 1980. Entre 1961 y 1980 los ocho secretarios del Tesoro del período están relacionados con el sector productivo, con dos excepciones marcadas en el cuadro 3 con asteriscos: los secretarios Dillon y Kennedy (ver cuadro).

Entre 1979 y 2017 la situación es la contraria. Todos los secretarios del Tesoro provienen del sector financiero menos dos: O’Neill y Snow, quienes provienen de ramas productivas o no financieras (ver cuadro 4). Lo que sugiere esto es un asalto al poder desde la Gran Banca para promocionar el proceso de desregulación financiera.

El asalto del poder por la Gran Banca tendría por objeto anular el riesgo definido por el criterio “demasiado grande para quebrar”. El ejemplo de esto en la crisis sería la presencia del secretario de Estado Henry Paulson, quien pasó de la presidencia de Goldman Sachs,

uno de los diez mayores bancos, a la Secretaría del Tesoro y quien dijo a fines de noviembre de 2006, en una conferencia en el *Economic Club of New York*,⁹ meses antes de que estallara la crisis hipotecaria, que los mercados de capitales competitivos allanarían el camino para el crecimiento económico constante que beneficiaría a todos los estadounidenses. Subrayó que sería muy importante considerar cómo los cambios afectan la capacidad de las empresas americanas para competir a nivel global. En segundo lugar, apuntó que la estructura regulatoria debería ser más ágil y sensible a los cambios en el mercado actual, que los reguladores deberían adoptar un enfoque basado en el riesgo y sopesar el costo de los accionistas frente a los beneficios de dichas estructuras. Por último, explicó que el régimen de aplicación de las reglas debería castigar y desalentar la fechoría y fomentar la buena conducta sin obstaculizar la innovación y la asunción responsable de riesgos.

Cuadro 3. Secretarios del Tesoro de Estados Unidos entre 1979 y 2017

Nombre	Período	Presidencia	Procedencia
Douglas Dillon, NY	21/1/1961-22/11/1963 22/11/1963-1/4/1965	Kennedy, L. B. Johnson	CEO Dillon Read IB*
Henry H. Fowler, VA	1/4/1965-20/12/1968	L. B. Johnson	Abogado, funcionario público
Joseph W. Barr, IND	21/12/1968-20/1/1969	L. B. Johnson	Economista, funcionario público
David M. Kennedy, UT	22/1/1969-11/2/1971	Nixon	CEO Continental Illinois Bank*
John B. Connally, TX	11/2/1971-12/6/1972	Nixon	Abogado, petróleo
George P. Shultz, ILL	12/6/1972-8/5/1974	Nixon	Académico
William E. Simon, NJ	8/5/1974-9/8/1974 9/8/1974-20/1/1977	Nixon, Ford	Socio de Salomon Brothers*
W. Michael Blumenthal, MICH	23/1/1977-4/8/1979	Carter	CEO UNISYS

Fuente: www.treasury.gov/about/history/Pages/edu_history_secretary_index.aspx

Sin embargo, menos de un año más tarde, el propio secretario Paulson coaccionó al presidente Bush para que le entregara la suma de 700.000 dólares en lo que se denominó el programa TARP antes mencionado, y de inmediato se refirió a la crisis académicamente como *The Great Recession* (Grusky, Western y Wimer, 2011) y, más aún, mencionó *The System Worked: How the World Stopped Another Great Depression* (Drezner, 2014) para que no se pensara que era análoga a la crisis de los años treinta, que es lo que era (Re-

⁹ *On the Competitiveness of U.S. Capital Markets Economic Club of New York, NY*, <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp174.aspx>.

inhart y Rogoff). De esto derivaron centenares de artículos académicos sobre la Gran Recesión y cómo se evitó la Gran Depresión. La interrogante es: ¿se le evitó a quién? A los desempleados de Estados Unidos y Europa Occidental, no; a la dinámica del comercio internacional, tampoco (ver gráfico 5), a las tasas de crecimiento económico de las economías maduras, tampoco.

Cuadro 4. Secretarios del Tesoro de Estados Unidos entre 1979 y 2017

Nombre	Período	Presidencia	Procedencia
G. William Miller, RI	6/8/1979-20/8/1981	Carter	CEO TEXTRON (complejo military industrial) Chairman de FED
Donald T. Regan, NJ	22/1/1981-2/2/1985	Reagan	CEO Merrill Lynch
James A. Baker III, TX	3/2/1985-17/8/1988	Reagan	Abogado, socio senior en Baker and Botts
Nicholas F. Brady, NJ	16/9/1988-20/1/1989 20/1/1989-17/1/1993	Reagan G. H. W. Bush	CEO Dillon Read
Lloyd M. Bentsen, TX	22/1/1993-22/12/1994	Clinton	CEO Lincoln Consolidated Financial Services
Robert E. Rubin, NY	10/1/1995-2/7/1999	Clinton	CEO Presidente de Goldman Sachs
Lawrence H. Summers, MA	2/7/1999-20/1/2001	Clinton	Asesor financiero y académico
Paul H. O'Neill, PENN	30/1/2001-31/12/2002	G. W. Bush	CEO ALCOA*
John W. Snow, VA	3/2/2003-29/6/2006	G. W. Bush	Abogado, presidente y CEO of CSX (Railroad Industry)*
Henry M. Paulson, Jr., ILL	10/7/2006-20/1/2009	G. W. Bush	CEO Goldman Sachs
Timothy F. Geithner, NY	26/1/2009-25/1/2013	Obama	Funcionario público del Tesoro, FMI, presidente de New York FED
Jacob J. Lew, NY	27/2/2013-20/1/2016	Obama	Citigroup, funcionario público
Steven Mnuchin, NY	13/2/2017-	Trump	Goldman Sachs

Fuente: www.treasury.gov/about/history/Pages/edu_history_secretary_index.aspx

Cuando estalló la crisis, Paulson giró dinero público con la autorización presidencial de Bush y el 14 de octubre de 2008 comunicó que había conseguido 250.000 millones de dólares para inyectarle a nueve bancos grandes en la forma de acciones preferentes (con tasas de interés fijas y sin voto) que los bancos devolverían. La contradicción entre la postura en el discurso de 2006 y la de 2008 muestra la utilidad del cargo en el manejo de recursos públicos en la eventualidad de que los bancos más grandes estuvieran en peligro, para anular el riesgo de quiebra. Esto luego se materializó en diciembre de 2008, un mes y medio más tarde, como 20.000 millones de dólares en bonificaciones para los banqueros de los nueve bancos, 5.000 millones de dólares para operadores de mercados y 15.000 millones de dólares para los altos ejecutivos de esos nueve bancos.¹⁰ Es decir, esta inyección de capital público sirvió a los propios banqueros y el concepto mismo de “muy grande para quebrar” parece servirle solo al interés privado y no al interés público. La quiebra de un banco significaría, entonces, el traslado de su cartera a otros bancos, pero no el abandono de dicha cartera y no generaría el caos advertido.

Lo que logró la inyección de capitales de Paulson a los nueve bancos fue que, al comenzar a expandirse la crisis de 2007, se evitó que las utilidades decayeran. Tuvieron suficiente capital como para compensar las pérdidas (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Estructura porcentual del PBI financiero 2004-2010

PBI	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total bancos, acciones, seguros, fondos, bienes raíces, alquileres, leasing financiero	100	100	100	100	100	100	100
utilidades/PBI	79,77	80,23	80,04	80,08	79,90	80,68	80,27
salarios/PBI	14,99	14,79	14,90	14,85	14,81	13,87	14,18
impuestos/PBI	5,24	4,98	5,06	5,07	5,29	5,45	5,55

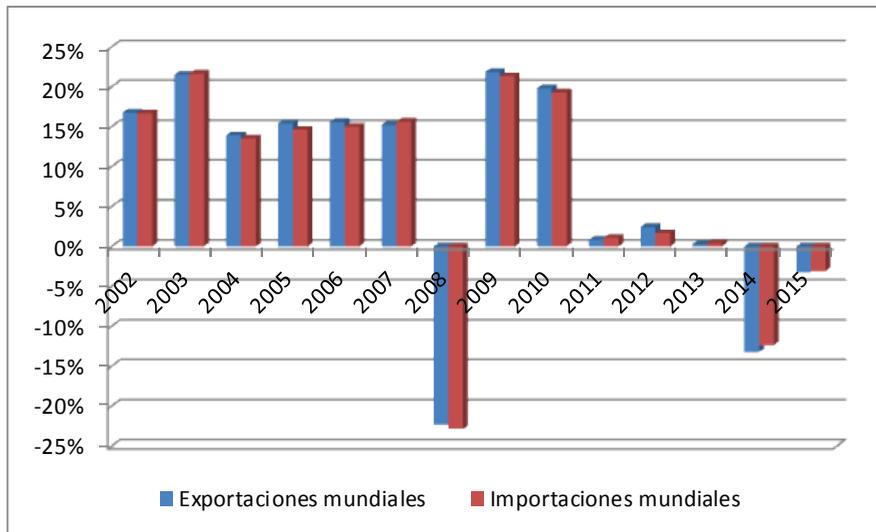
Fuente: Bureau of Economic Analysis (BEA).

La dinámica del PBI financiero que incluye bancos, casas de bolsa, seguros, fondos, bienes raíces, alquileres, leasing financiero no se vio mermada por la catástrofe crediticia (*credit crunch*) que derivó de la crisis, e indujo a la caída del PBI americano en 3% y a la pérdida de dinámica del comercio mundial a partir de entonces.

El impacto de estos cambios se ha podido observar en la arquitectura financiera internacional que se trasladó de una arquitectura financiera basada en reglas construida desde los años cuarenta hacia una totalmente nueva con criterios discrecionales.

¹⁰ Louise Story y Eric Dash, “Bankers Reaped Lavish Bonuses During Bailouts”, *New York Times*, 30 de julio de 2009, <http://www.nytimes.com/2009/07/31/business/31pay.html>

Gráfico 5. Tasa de crecimiento del comercio mundial 2005-2015

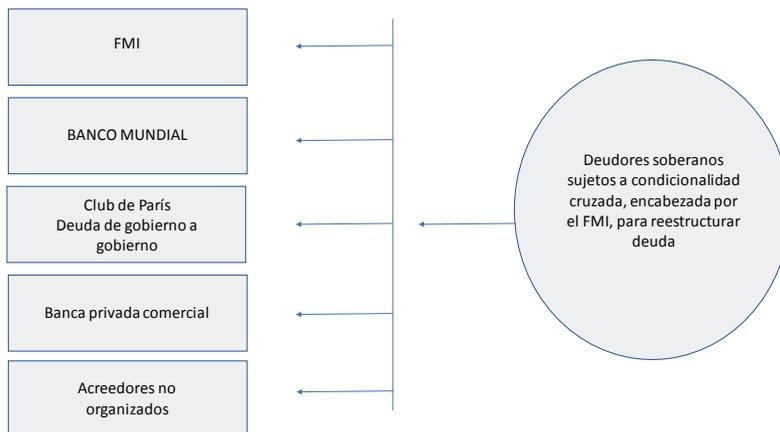


Fuente: elaboración propia con datos de *World Trade Statistical Review*, 2016, Organización Mundial del Comercio

La nueva arquitectura financiera internacional

La arquitectura financiera diseñada en la década del cuarenta y veinte hasta la primera década del siglo XXI, era como se muestra en el gráfico 6. Estaba comandada por el FMI, que ponía las condiciones para el otorgamiento de créditos de asistencia a la estabilización monetaria. Esta arquitectura contenía reglas que admitían la quiebra de los bancos en la eventualidad de problemas, de acuerdo con las leyes de sus países. Esta arquitectura está incorporada en las relaciones sociales y está normada por las leyes de los países donde operan.

Gráfico 6. Vieja arquitectura internacional incorporada



Fuente: elaboración propia a partir de Ugarteche, 2014.

En esta arquitectura incorporada, la banca privada se arriesga a operar internacionalmente y diversos entes multilaterales están presentes para asistir, en ciertas condiciones, al Estado deudor en la eventualidad de problemas. Si dichos problemas llevan al banco a la quiebra, este quiebra o cierra. El mejor ejemplo fue la crisis de la deuda de los años ochenta, que llevó a la desaparición de los principales bancos actores de la crisis de los años ochenta: Irving Trust, Manufacturers Hannover Trust, Bankers Trust, Chemical Bank, First Chicago, en Estados Unidos; Deutsche Südamerikanische Bank en Alemania, Banco de Roma en Italia (Kahler, 1985).

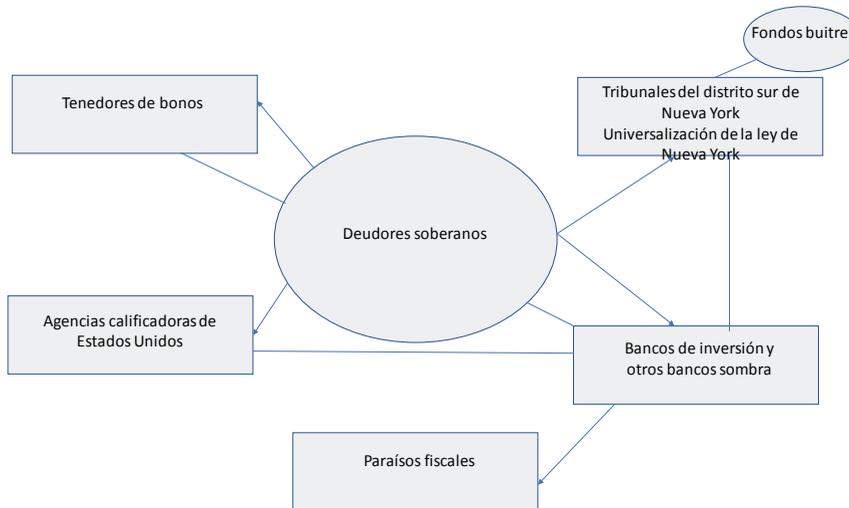
Esta no ocurrió de inmediato en los años ochenta, sino que fue diferida mediante un manejo tributario de las carteras de malos créditos contra utilidades futuras. Los gobiernos, dice Kahler, aseguraron la estabilidad del sistema financiero internacional de dos maneras: como prestamistas de último recurso y comprando la cartera cuando el riesgo era más alto de lo que un actor privado estaba dispuesto a asumir. El papel de la intervención estatal fue mantener la confianza en las instituciones. A pesar de esto, todos los bancos señalados finalmente desaparecieron o se fusionaron con otros bancos.

Tras el aniquilamiento del papel del FMI como brazo extendido del Estado americano, el reemplazo de los bancos comerciales como prestamistas y acreedores por bancos de inversión como intermediarios de los inversionistas, y de los pagarés de interés flotante por bonos, como en el siglo XIX, la nueva arquitectura dejó de lado el papel mediador del FMI y les dio un papel determinante a los contratos de emisión de bonos en Nueva York, utilizando las leyes del Estado de Nueva York y las cortes del distrito sur de Manhattan que atienden al sector financiero instalado en la zona de Wall Street (ver gráfico 7). La relación financiera se establece entre los bancos de inversión, que actúan a cuenta propia o a cuenta de sus clientes, y las calificadoras de riesgo, que determinan la calidad de los instrumentos operados en el mercado internacional. Las relaciones entre los tenedores de bonos y los deudores soberanos están mediatizadas por los bancos de inversión y por fondos buitres, dedicados a la compra de bonos problemáticos para hacer cobranzas judiciales. Las operaciones de compra venta y de depósito de estos bonos se llevan a cabo en paraísos fiscales para evitar el pago del IVA o del impuesto a la ventas en las transacciones de crédito internacionales.

Los fondos buitres actúan al final de la resolución de problemas de pagos, cuando se resolvieron las disputas. Lo que hacen es comprar instrumentos que quedan sueltos en el mercado después de la operación de cierre de las negociaciones. Siempre abren juicios en Nueva York universalizando, de este modo, una ley local. De esta misma manera, la Securities and Exchange Commission (SEC), regulador del mercado de Nueva York, se convierte en el regulador de las operaciones de bonos internacionales emitidos en Nueva York. Finalmente, si la SEC detecta problemas de corrupción en la operación de los bonos, estos pasan a ser sujeto de las leyes de Nueva York. El cambio de la arquitectura financiera ha logrado universalizar las leyes neoyorquinas en vez de proseguir por el camino multilateral del gráfico anterior establecido en la década del cuarenta, que fue retomado en el Informe Stiglitz (ONU, 2009).

Para terminar, el juicio de los buitres a la Argentina no era únicamente un modo de cobrar un monto desproporcionado de dinero por una deuda ya resuelta, sino que era el remate de la nueva arquitectura financiera internacional para que no quedara ninguna duda de que la ley universal, en los temas financieros, es la de Nueva York.

Gráfico 7. Nueva arquitectura financiera global desincorporada



Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Uno de los grandes cambios observados después de la apertura y desregulación absoluta de los mercados financieros ha sido la transformación del *sistema* financiero en *complejo* financiero. La razón de este fenómeno ha sido la desconexión de un grupo de instituciones de la lógica del sistema financiero y la introducción de los factores de poder político para protegerlas. El concepto de *sistema* implica autorregulación, criterios homogéneos y una misma lógica para todas las partes. Eso no existe en el *complejo*.

El riesgo era un elemento esencial para la determinación de la ganancia financiera desde el inicio de los mercados financieros pero fue anulado con la creación del concepto “demasiado grande para quebrar”. La existencia de un grupo de instituciones desincorporado a las reglas establecidas, que no son sujeto de riesgo y que, por lo tanto, pueden operar con una lógica distinta de la financiera, al lado de otros que sí lo son y que están incorporados a las reglas sociales y legales, son la esencia de dicho *complejo*.

Finalmente, la arquitectura financiera internacional creada en Bretton Woods para instituciones incorporadas, con el FMI a la cabeza dentro de una escalera jerárquica institucional, ha sido sustituida. Ahora existe una arquitectura financiera en el centro del complejo financiero y dominado por él. Contiene fondos buitres como pulsadores de riesgo y utiliza

las leyes de Nueva York para unilateralizar su funcionamiento. El conflicto de la Argentina con unos de esos fondos puso en evidencia el nuevo modo de funcionamiento de la nueva arquitectura financiera internacional.

Bibliografía

- Bernstein, P. (1996). *Against the Gods: The Remarkable Story of Risk*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- Callois, R. (1958). *Los juegos y los hombres: la máscara y el vértigo*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Campbell, John Y. (1996). "Understanding Risk and Return". *Journal of Political Economy* 104, nº 2, pp. 298-345.
- Cardoso Machado, N. M. (2011). "Karl Polanyi and the New Economic Sociology: Notes on the Concept of (Dis)embeddedness". *RCCS Annual Review*, nº 3. Online desde el 1 de octubre de 2011. Visto en octubre de 2016: <http://rccsar.revues.org/309>
- De Condillac, E. B. (1995 [1749]). *Tratado de los sistemas*. Barcelona: Horsori.
- Fama, E. F. (1970). "Efficient Capital Markets: A Review of Theory and Empirical Work". *The Journal of Finance*, vol. 25, nº 2. Papers and Proceedings of the Twenty Eighth Annual Meeting of the American Finance Association New York, del 28 al 30 de diciembre de 1969 (mayo de 1970), pp. 383-417. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/2325486>. Consultado el 4 de abril de 2017.
- Ferrater Mora, J. (1964). *Diccionario de Filosofía*, vols. I y II. Buenos Aires: Sudamericana.
- Gemici, K. (2008). "Karl Polanyi and the Antinomies of Embeddedness". *Socio-economic Revue*, vol. 6, nº 1, pp. 5-33.
- Hicks, J. R. (1968). *Valor y Capital*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hilferding, R. (1973 [1910]). *El capital financiero*. México: El Caballito.
- Kahler, M. (1985). "Politics and International Debt: Explaining the Crisis". *International Organization*, vol. 39, nº 3 (verano), pp. 357-382. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2706684>, consultado el 4 de abril de 2017.
- Lie, J. (1991). "Embedding Polanyi's Market Society Source". *Sociological Perspectives*, vol. 34, nº 2 (verano), pp. 219-235. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/1388992>, consultado el 21 de marzo de 2017.
- Markowitz, H. (1952). "Portfolio Selection". *The Journal of Finance*, vol. 7, nº 1, pp. 77-91.
- ONU (2009). *The Stiglitz Report: Reforming the International Monetary and Financial Systems in the Wake of the Global Crisis*. The New Press.
- Polanyi, K. (1971). *La gran transformación*. Madrid: La Piqueta.
- Ugarteche, O. (2013). *La gran mutación*. IIEC UNAM.
- (2014). *Genealogía de la arquitectura financiera internacional: 1850-2010*. IIEC UNAM.

Reflexiones sobre desarrollo y segmentación internacional de la producción

*Germán Pinazo*¹

Resumen

Este artículo pretende aportar al debate sobre el lugar de la periferia en lo que se denomina la nueva división internacional del trabajo. Para ello, se comienza realizando un breve repaso por el lugar del debate en el campo de estudio sobre la problemática del desarrollo económico, para luego aportar con lo que se entiende son una serie de datos novedosos sobre la cuestión, fundamentalmente vinculados a matrices de insumo-producto. Finalmente, y a la luz de lo discutido, el artículo arriesga una serie de hipótesis para pensar el estado actual de una parte del pensamiento latinoamericano sobre la problemática del desarrollo.

Introducción

El pensamiento latinoamericano sobre la problemática del desarrollo económico ha sufrido profundas transformaciones en las últimas décadas. Estas están asociadas con una gran variedad de factores que incluyen desde los golpes militares y la inestabilidad democrática en la región hasta transformaciones vinculadas con la vida en las universidades, las formas de producción académica, etcétera. En este trabajo trataremos un problema que entendemos ocupa un lugar destacado² y que podemos denominar preliminarmente como nueva división internacional del trabajo o nuevas formas espaciales de producción de bienes y servicios.

¹ Doctor en Ciencias Sociales. Investigador-docente del área de Economía Política del Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

² En palabras de Isaac Minian también: “Las estrategias de industrialización y de crecimiento económico en países emergentes deben tener en cuenta los importantes cambios ocurridos en la economía mundial” (2009: 18). Desde otro espacio ideológico, Bresser-Pereira sostiene que “las diferencias entre el desarrollismo de los cincuenta y el nuevo desarrollismo se explican, en primer lugar, por los cambios ocurridos en el contexto capitalista mundial, que pasó de los ‘años dorados’ a la actual fase de globalización” (2007: 117).

La importancia de estas nuevas formas productivas tienen que ver, entre otras cuestiones pero centralmente, con que modifican sustantivamente el objeto de estudio del campo. Básicamente, las empresas con capacidad de operar a escala transnacional (las cuales, vale aclarar, han aumentado significativamente su peso en la economía mundial) han ampliado geográficamente las escalas desde las que piensan, fabrican y gestionan la producción de bienes y servicios, y esto ha tenido consecuencias sustantivas tanto sobre el perfil productivo de los países como sobre los márgenes de maniobra de los Estados nacionales y los sindicatos, y sobre el lugar de los países en lo que se conoce como división internacional del trabajo.

Ahora bien, mientras podemos sostener que existe un consenso (a veces explícito, otras implícito) en términos del reconocimiento de estas novedades en materia de globalización productiva, dicho consenso no se extiende a la hora de pensar cuál es el lugar de la periferia (en general y latinoamericana en particular) en la nueva división internacional del trabajo. Más específicamente, no parece claro en qué medida (o hasta qué punto) es posible replicar viejas estrategias industriales y, si no lo es, en qué medida es posible para los países periféricos ocupar lugares en este nuevo escenario productivo global, que sean compatibles con algunos de los viejos objetivos del campo del desarrollo.³

Probablemente debido a la escasa información disponible hasta hace pocos años, no existen muchos trabajos que presenten un análisis sistemático de la evolución de la participación de la periferia en los procesos globales de producción.⁴ El objetivo de este trabajo es contribuir justamente al debate sobre el lugar de la periferia en la nueva división internacional del trabajo a partir de un análisis de las principales fuentes de información vinculadas con el problema de la segmentación internacional de la producción.

Dicho muy esquemáticamente, entendemos que existe un consenso *en una parte importante*⁵ de la literatura en cuanto a que el desarrollo (el “cambio estructural” o el camino hacia el desarrollo⁶) consiste en aprovechar las dinámicas que abre la nueva división internacional del trabajo, para ocupar espacios cada vez más relevantes en la nueva producción globalmente fragmentada. En palabras de Gereffi (2001: 27-28).

Esta dispersión global de las cadenas productivas aumenta las oportunidades de los países en desarrollo de participar y ganar a partir del comercio, ya que este les proporciona un espacio mayor para especializarse en las etapas de trabajo intensivo del proceso de fabricación de un artículo [...] el ascenso industrial implica cambiar las cadenas productivas

³ Este es justamente uno de los puntos a discutir en el trabajo sobre el cual volveremos al final. Alcanza con decir aquí que estamos pensando, centralmente, en cuestiones como la generación de empleo y la distribución del ingreso.

⁴ Existen algunos trabajos, por ejemplo, que confunden participación en el comercio internacional con participación en las cadenas. Sobre esto volveremos más adelante.

⁵ Es importante ser enfático en que esta es una visión de una parte (aunque importante) del campo.

⁶ Entendemos que la proliferación terminológica y el carácter difuso con el que muchas veces aparecen formulados los términos no es casual. Sobre esta cuestión volveremos al final del trabajo.

de actividades intensivas en mano de obra a actividades económicas intensivas en capital y habilidades, que conlleven aprendizaje organizativo para mejorar la posición de las empresas o las naciones en el comercio internacional y en las redes de producción.

Ahora bien, ¿qué dice la evidencia en relación con los países que efectivamente han logrado procesos de ascenso industrial? ¿Cuáles son? ¿Qué relación puede observarse entre ascenso industrial y empleo? ¿Sus experiencias son repetibles al punto de ser consideradas modelos generalizables para la periferia? Estos son los interrogantes a cuya respuesta este trabajo intenta contribuir.

Las transformaciones en el objeto de estudio y el problema de la periferia

Cuando hablamos de transformaciones en el objeto de estudio hablamos, como dijimos, de una novedosa estrategia de las empresas con capacidad de operar a escala transnacional. Lo que la terminología señala es que hoy en día las distintas instancias o segmentos que componen la fabricación de un bien industrial pueden realizarse en distintos países en función de distintas estrategias o incentivos. Estos incluyen la cercanía con ciertos mercados, el tamaño interno de las locaciones, el acceso a recursos naturales, la calificación o el menor costo de la mano de obra.

Los cambios en los indicadores vinculados con la división internacional del trabajo son varios. Quizás lo más destacado sea el hecho de que en los últimos veinte años parece haberse roto el perfil de especialización “tradicional” entre países periféricos exportadores de materias primas y países centrales exportadores de industria. El caso más destacado aunque no el único es el de China. La posibilidad de trasladar partes de las cadenas de producción a países de bajos costos laborales ha hecho que este país, que en 1980 era prácticamente una economía rural dedicada a la autosuficiencia, se transforme en 2010 en el primer exportador de manufacturas calificadas como de alta tecnología del mundo, exportando casi tres veces el equivalente a la economía estadounidense. Algo parecido, aunque derivado de otras trayectorias, ha pasado con los denominados países del sudeste asiático de industrialización tardía como Singapur, Taiwán, Malasia y, en mayor medida, Corea del Sur, que para ese año exportaban, en conjunto, el equivalente a 1,2 veces lo exportado por Estados Unidos en dicha materia.

En términos de empleo, esto se tradujo, entre otras cosas, en una reducción significativa del empleo industrial en el centro. Mientras Estados Unidos perdió casi 14 millones de puestos de trabajo en las manufacturas entre 1980 y 2010, China alcanzaba en este último año la impactante suma de 100 millones de trabajadores, es decir, más de un 50% por encima de los aproximadamente 60 millones de puestos que suman Estados Unidos, Francia, Alemania, Japón, Corea del Sur, México y Reino Unido.

Ahora bien, si, como señalamos en la introducción, podemos sostener que existe cierto consenso en cuanto a reconocer estos cambios en la división internacional del trabajo, dicho consenso no parece extenderse a la hora de pensar en lo que estos cambios representan

para la periferia del sistema. En un artículo bastante revisado por la literatura especializada (citado también en el apartado anterior), Gary Gereffi, referente en el campo de estudio sobre el problema de la nueva división internacional del trabajo, señalaba:

Hay una aguda división entre los teóricos que consideran la globalización como una restricción de las perspectivas de desarrollo de las naciones no centrales y los que ven los vínculos que implica la globalización, la cual no solo representa restricciones sino también oportunidades para el avance de los países en desarrollo. Estas diferencias se dan en forma paralela a la controversia que estuvo en boga en la década de los años setenta en la teoría del desarrollo entre las perspectivas de la modernización y las de la dependencia (2001: 3).

La cita es útil, no solo porque Gereffi es una referencia en el campo, sino porque formula de manera clara y elocuente su estado de situación en lo relativo al problema de cuál era el lugar de la periferia en la nueva división internacional del trabajo. Más específicamente, cuáles eran sus oportunidades de desarrollo en ese marco.

A nuestro modo de ver, una parte de la explicación de esa falta de consenso debe buscarse en lo novedoso del fenómeno y en las dificultades (en parte derivadas de esta novedad) de contar con información sistemática sobre los temas relevantes de la cuestión. Como señalaba Isaac Minian hace algunos años (2009: 17): “la relación entre segmentación y empleo cuenta con evidencia empírica aún extremadamente limitada y parcial [...] La información sobre del impacto de la segmentación sobre el mercado laboral es casi inexistente para países emergentes”.

Efectivamente, hasta hace pocos años no existía información oficial elaborada por ningún organismo estadístico nacional o internacional que sistematizara datos de comercio internacional o matrices de insumo-producto a partir de los cuales analizar el problema de las cadenas globales de valor. Recientemente, en 2013, tanto la Unión Europea (UE) como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han publicado los primeros datos sobre matrices de insumo-producto que conectan la producción, el comercio y los usos de bienes y servicios para una importante cantidad de países, a partir de los cuales se ha comenzado a elaborar una importante serie de indicadores sobre el problema.

Nuestra idea aquí es trabajar justamente con los datos de matriz insumo-producto mundial elaborada por la Unión Europea y con los datos e indicadores de valor en el comercio exterior elaborados por la OCDE, para reflexionar sobre dos cuestiones vinculadas. En primer lugar, trataremos de mostrar qué dice la evidencia disponible sobre cuál es el lugar de la periferia (y cómo ha evolucionado en los últimos veinte años) en las cadenas globales de valor, en el comercio internacional y qué consecuencias tiene lo anterior en materia de generación de empleo. En segundo lugar, intentaremos reflexionar sobre qué tipo de generalizaciones es posible realizar en relación con el problema del desarrollo a partir de la evidencia particular sobre los países que efectivamente han logrado procesos de ascenso industrial o “mejoras” en los espacios globales de valor.

El problema del ascenso industrial y la evidencia disponible

Comenzaremos este apartado analizando algunos datos que surgen de las matrices de insumo-producto mundial que han sido recientemente publicadas por la Unión Europea. Lo interesante de dicha matriz es que no solo nos brinda información de transacciones entre países, sino que nos permite conocer el origen y el destino de esas transacciones, tanto en términos de rama de actividad (producción de automóviles, servicios de programación, u otras) como en términos de si dicha transacción tiene como finalidad el consumo intermedio (y a qué rama va dirigida) o el consumo final en el país de destino.

En este sentido, la información provista por la UE (lanzada en 2013 y actualizada en 2016) es la primera fuente de información más o menos exhaustiva sobre el problema de la producción globalmente fragmentada. A diferencia de lo anterior, la información de la OCDE (que veremos más adelante), que produce una serie de indicadores vinculados con la participación de los países en el valor agregado comercializado internacionalmente, al estar basada solo en el comercio exterior, no refleja la parte de valor agregado vinculada con cadenas globales de producción que un país agrega cuando actúa como último eslabón para la venta en su propio mercado interno (y cuenta, además, el valor de exportaciones que son totalmente fabricadas en un país y que por tanto no forman parte de procesos fragmentados de producción).

Habiendo dicho lo anterior, entonces, lo primero que haremos será presentar información de 43 países referida a la evolución (entre 1995 y 2014) del valor agregado en todos ellos, vinculado con procesos globales de producción, distinguiendo, en primer lugar, si el valor agregado tiene como destino el consumo intermedio o final. Solo con objetivos de simplificar la lectura de un modo consistente con la terminología que utiliza una parte importante de la literatura sobre dichos procesos, hablaremos de aquí en más de Cadenas Globales de Valor (CGV).

Definimos el valor agregado vinculado con procesos globales de producción como toda “agregación de valor” que forma parte de un bien o servicio que es elaborado en al menos dos o más países. Para estimar dicha porción le restamos al valor agregado total de un país dos partes: la parte que tiene como destino final el propio país y no utiliza ningún insumo importado, y la parte que, teniendo como destino final otro país, tampoco utiliza ningún insumo importado.

Hay varias cuestiones de la tabla 1 que vale la pena destacar. En primer lugar, cuando observamos la participación de los países en el valor agregado total vinculado con CGV, se observa una importante caída del grupo de países desarrollados,⁷ que tiene lógicamente como contrapartida un aumento en el peso de los países no desarrollados y el resto del mundo. La caída es de 28 puntos porcentuales (pp.) en términos del valor agregado total vinculado con CGV, de 37,1 pp. en aquella parte del valor agregado que va dirigida al

⁷ La clasificación de países desarrollados o no surge de la lista publicada por Naciones Unidas en 2014. No incluimos como “desarrollados” a los que allí se denominan como “nuevos países de la UE” (Estonia, Lituania, Malta, etcétera).

consumo intermedio y de casi 8,5 pp. en aquella parte que tiene como destino directo el consumo final.

Tabla 1. Participación de los países en el valor agregado vinculado con *cev*, 1995-2014

	Consumo intermedio			Consumo final			Total		
	1995	2014	Dif.	1995	2014	Dif.	1995	2014	Dif.
Australia	1,4	1,2	-0,2	1,2	1,3	0,1	1,4	1,0	-0,4
Austria	5,1	0,7	-4,4	1,5	1,0	-0,4	2,7	0,8	-1,9
Bélgica	5,6	1,2	-4,4	2,3	1,8	-0,5	4,1	1,3	-2,8
Canadá	3,4	2,1	-1,4	3,3	3,0	-0,3	2,9	2,3	-0,6
Alemania	9,6	5,0	-4,6	10,2	7,0	-3,2	9,5	6,2	-3,2
Dinamarca	0,9	0,5	-0,4	1,1	1,0	-0,1	0,9	0,7	-0,2
España	1,7	1,2	-0,5	2,3	2,2	-0,1	2,3	1,6	-0,7
Finlandia	0,8	0,4	-0,4	0,7	0,5	-0,1	0,8	0,4	-0,4
Francia	5,5	2,5	-2,9	6,0	4,8	-1,2	6,0	3,3	-2,7
Reino Unido	5,0	2,7	-2,3	5,3	4,1	-1,1	5,3	3,2	-2,1
Grecia	0,2	0,2	0,0	0,6	0,4	-0,2	0,3	0,3	0,0
Irlanda	0,5	0,7	0,1	0,6	1,3	0,6	0,6	0,8	0,2
Italia	3,9	1,8	-2,2	4,7	2,8	-1,9	5,1	2,3	-2,8
Japón	7,7	3,0	-4,7	5,8	5,7	-0,2	8,5	3,7	-4,7
Luxemburgo	0,3	0,2	-0,1	0,2	0,3	0,1	0,1	0,2	0,1
Holanda	3,3	2,0	-1,3	3,1	2,2	-0,9	3,0	2,0	-1,0
Portugal	0,4	0,3	-0,2	0,7	0,5	-0,2	0,6	0,3	-0,3
Suecia	1,5	0,8	-0,7	1,4	1,1	-0,4	1,5	0,9	-0,6
Estados Unidos	14,3	7,8	-6,5	13,3	14,8	1,5	13,6	9,5	-4,1
Total desarrollados	71,1	34,0	-37,1	64,3	55,8	-8,5	69,1	40,9	-28,1
Bulgaria	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Brasil	1,5	1,2	-0,3	2,5	2,2	-0,3	1,5	1,4	-0,1
China	1,9	5,2	3,3	1,5	5,0	3,5	4,0	6,4	2,4
Chipre	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
República Checa	0,4	0,4	0,1	0,3	0,6	0,3	0,5	0,5	0,0
Estonia	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
Hungría	0,3	0,3	0,1	0,3	0,6	0,3	0,3	0,4	0,1
Indonesia	1,0	0,8	-0,2	1,0	1,3	0,3	0,9	0,9	0,0
India	0,8	1,4	0,5	1,2	3,0	1,8	1,1	1,8	0,7

Corea del Sur	2,4	2,0	-0,4	2,5	2,4	0,0	3,2	2,2	-0,9
Lituania	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1	0,1
Latvia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
México	1,4	1,2	-0,2	1,8	3,0	1,2	1,2	1,8	0,5
Malta	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Polonia	0,5	0,8	0,2	0,5	1,1	0,5	0,7	0,9	0,2
Rumania	0,2	0,3	0,1	0,2	0,4	0,2	0,2	0,3	0,1
Rusia	1,6	2,0	0,5	0,8	1,1	0,4	1,3	1,7	0,4
Eslovaquia	0,2	0,2	0,1	0,1	0,3	0,2	0,2	0,3	0,1
Eslovenia	0,1	0,1	0,0	0,2	0,1	0,0	0,2	0,1	0,0
Turquía	0,5	0,8	0,3	1,1	1,4	0,3	0,6	1,0	0,4
Taiwán	2,2	1,2	-1,0	3,3	1,3	-2,0	1,8	1,2	-0,6
Total no desarrollados	15,1	18,3	3,1	17,5	24,5	6,9	17,9	21,2	3,3
Resto del mundo	13,7	47,7	34,0	18,2	19,8	1,6	13,0	37,9	24,9

Fuente: elaboración propia sobre la base de la *World Input-Output Database* (UE).

Es decir, los datos parecen mostrarnos que el grueso de la pérdida de valor agregado en países desarrollados se produce por un “desprendimiento” de aquellas actividades productivas más vinculadas con los eslabones finales de las cadenas. Por otra parte, es un desprendimiento que no parece concentrarse en algunos países puntuales; efectivamente, la categoría “resto del mundo” aumenta su participación en 24 pp. Este es, a nuestro modo de ver, un indicador de un aumento en el grado de fragmentación de las CGV. En línea con lo anterior, ninguno de los países de la muestra explica más del 5% del valor agregado generado en CGV para consumo final.

Es interesante observar también que cuando ordenamos de mayor a menor los países según su participación en las CGV, del primero al quinto puesto no hay ningún cambio. Y, si comparamos los primeros diez lugares, hay tres cambios (entran en 2014 México, Canadá e India y salen Brasil, Corea del Sur y España). Por último, pese a los cambios mencionados, los primeros 20 países explican en 2014 alrededor del 70% del valor agregado en CGV.

En el anexo también hay una tabla en la que hacemos el mismo ejercicio, pero en lugar de calcular el valor agregado vinculado con CGV, calculamos el valor agregado vinculado con las exportaciones totales. Hay dos cuestiones que queremos destacar de la comparación entre ambas tablas. En primer lugar, la pérdida en la participación de los países desarrollados en el valor agregado total exportado es de 42 pp., en vez de 16 pp. En segundo lugar, la pérdida parece darse sobre todo en las exportaciones que tienen como destino el consumo intermedio de otros países y no el consumo final, al contrario de lo que sucede cuando vemos el valor agregado vinculado con CGV. Es interesante que esto se dé en un contexto donde el peso del valor agregado vinculado con CGV que tiene como destino el

consumo intermedio de otros países pasó del 1,7% del total del valor agregado para dicho fin en 1995 al 7% en 2014.

Por último, en relación con los datos de matriz insumo-producto, presentamos una pequeña tabla que muestra la evolución del peso de los insumos importados dentro del total de compras intermedias para todos los países. Para simplificar el análisis, hemos agrupado a los países por grupos geográficos (más los BRIC).

Tabla 2. Peso de los insumos importados dentro del total de compras intermedias. 1995-2014

Países	2014	1995
Estados Unidos y Canadá	16,0	17,6
Alemania, Francia, Reino Unido	21,0	19,7
Europa desarrollados	34,4	31,7
BRIC	10,9	12,7
Taiwán, Corea del Sur e Indonesia	24,5	30,8
Resto desarrollados (Japón, Australia)	13,4	10,1
Resto no desarrollados	35,3	31,7
Resto del mundo	20,5	24,2

Fuente: elaboración propia sobre la base de la *World Input-Output Database* (UE).

De la tabla anterior nos interesa destacar dos cosas. En primer lugar, que los países BRIC son los países donde el peso de los insumos importados dentro de las compras intermedias es menor en relación con el resto. Esto, a nuestro modo de ver, es muy importante a la hora de pensar si efectivamente el ascenso industrial es una posibilidad para toda la periferia (sobre esta cuestión volveremos al final del trabajo). En segundo lugar, que salvo para Estados Unidos y Canadá, donde los valores se mantienen prácticamente constantes, en el resto de las áreas desarrolladas los insumos importados crecen como proporción a las compras totales, mientras que en el sudeste asiático y en el “resto del mundo” descienden. Pasando ahora a otro conjunto de datos, como decíamos anteriormente la OCDE produce una serie de indicadores vinculados con la participación de los países en el valor agregado comercializado internacionalmente. A diferencia de los datos tradicionales sobre comercio internacional, estos datos discriminan la parte de las exportaciones de un país que a su vez ha sido previamente importado desde otro. De este modo, se puede estimar una especie de valor agregado “neto” asociado al comercio internacional, el cual es un indicador importante para el análisis de esta nueva división internacional del trabajo. Es importante aclarar que es un indicador distinto al de CGV, en la medida en que no refleja la parte de valor agregado vinculada con CGV que un país agrega cuando actúa como último eslabón para la venta en su propio mercado interno, y “agrega” el valor vinculado con exportaciones que son fabricadas enteramente en un país. No obstante

lo anterior, es interesante observar algunas cuestiones relacionadas con este indicador, entre otros motivos, porque a diferencia de las matrices de insumo-producto antes mencionadas, la OCDE ofrece información para alrededor de 60 países, incluidos muchos países “no desarrollados” o periféricos. Esto, en un contexto donde, como vimos, el grado de fragmentación de las cadenas ha incrementado la participación de la categoría “resto del mundo” en el comercio internacional, se vuelve especialmente útil.

Mostraremos dos conjuntos de datos ligados a este indicador. En primer lugar, presentaremos a los países ordenados según la posición que ocupan como exportadores, directos o indirectos, de valor agregado en el comercio internacional para 1995 y 2014. En segundo lugar, presentaremos, para 1995 y 2011, los países ordenados según el “balance de valor agregado” vinculado con el comercio internacional (esto es, la diferencia entre el valor agregado exportado, directa o indirectamente, y el valor agregado importado, ya sea para consumo intermedio o final). Esta última cuestión, entendemos, sirve como una forma de aproximarnos a los cambios en lo que podríamos denominar la “posición” de los países en el comercio internacional.

Con respecto al primer conjunto de datos, en la tabla 3 hemos agrupado a los 59 países según si pertenecían a los primeros veinte exportadores mundiales de valor agregado o no, tanto para uno como para otro año. Lo que se observa es que solo 6 países modificaron su posición en estos grandes grupos. Salieron de los primeros 20 Austria, Bélgica y Suecia, y entraron Brasil, India y Arabia Saudita. De los primeros 5 en 1995 (Estados Unidos, Alemania, Francia, Japón y Reino Unido), hay solo uno que sale, Reino Unido, para dejar su lugar a China. En términos de la concentración del valor agregado exportado, en 1995 los primeros 5 y 10 países explicaban el 48% y el 65% respectivamente de todo lo exportado, y en 2014, el 40% y el 57,4%. Si dividimos a los países según si son “desarrollados” o no, vemos que los “no desarrollados” pasaron de explicar el 23,9% de todo lo exportado en 1995 al 40% en 2014, aunque aquí tenemos que recordar que, a diferencia de las tablas anteriores, en las que trabajamos con matrices de insumo-producto, el total no refleja todo lo exportado mundialmente, sino solo el total de la muestra de países seleccionados.

Tabla 3. Participación de los países en el valor agregado en el comercio internacional. 1995-2014⁸

País	2014	1995	Orden 2014	Orden 1995	País	2014	1995	Orden 2014	Orden 1995
Estados Unidos	12,3	14,8	1	1	China	8,9	2,1	2	13
Alemania	8,8	10,3	3	3	Corea del Sur	3,4	2,7	8	9
Japón	5,1	10,6	4	2	India	3,0	0,8	10	31
Francia	4,6	6,5	5	4	Rusia	2,9	1,7	12	15

⁸ La participación de los países está expresada como porcentaje del total del conjunto de los países de la selección y no del total exportado mundialmente.

Italia	4,1	5,5	6	6	Brasil	1,8	1,1	15	21
Reino Unido	4,0	5,9	7	5	México	1,8	1,4	16	18
Canadá	3,1	3,3	9	7	Arabia Saudita	1,7	0,8	17	29
España	2,9	2,5	11	10	Taiwán	1,7	2,0	18	14
Holanda	2,2	2,9	13	8	Singapur	1,5	1,2	20	20
Suiza	2,1	2,2	14	11	Tailandia	1,3	1,1	22	22
Australia	1,6	1,4	19	19	Turquía	1,3	0,8	23	28
Suecia	1,4	1,7	21	16	Polonia	1,1	0,6	25	34
Bélgica	1,2	2,1	24	12	Hong Kong	1,1	1,1	26	24
Austria	1,1	1,4	28	17	Malasia	1,1	1,0	27	26
Irlanda	1,0	0,6	29	32	Indonesia	0,9	1,0	31	25
Noruega	1,0	0,9	30	27	República Checa	0,7	0,4	33	39
Portugal	0,5	0,5	39	35	Sudáfrica	0,6	0,6	34	33
Grecia	0,4	0,4	42	38	Israel	0,6	0,5	35	37
Finlandia	0,4	0,8	44	30	Vietnam	0,5	0,1	36	52
Luxemburgo	0,4	0,3	45	44	Filipinas	0,5	0,4	37	40
Nueva Zelanda	0,4	0,3	46	42	Hungría	0,5	0,3	38	43
Islandia	0,0	0,0	59	56	Argentina	0,4	0,5	40	36
Dinamarca	0,7	1,1	32	23	Rumania	0,4	0,1	41	48
Total Desarrollados	59,5	76,1			Chile	0,4	0,4	43	41
					Colombia	0,4	0,2	47	45
					Eslovaquia	0,3	0,2	48	47
					Perú	0,3	0,1	49	51
					Marruecos	0,2	0,1	50	49
					Bulgaria	0,2	0,1	51	54
					Eslovenia	0,2	0,2	52	46
					Croacia	0,1	0,1	53	53
					Lituania	0,1	0,0	54	57
					Túnez	0,1	0,1	55	50
					Túnez	0,1	0,1	55	50
					Costa Rica	0,1	0,1	56	55
					Estonia	0,1	0,0	57	58
					Camboya	0,0	0,0	58	59
					Total no desarrollados	40,5	23,9		

Fuente: elaboración propia sobre la base de la OCDE.

Con respecto al segundo conjunto de datos, en la tabla que sigue presentamos información sobre el saldo comercial de valor para un amplio conjunto de países entre 1995 y 2011. La tabla ordena a los países según el saldo para 1995 y para 2011 y presenta información sobre población, reservas de petróleo y gas.

Tabla 4. Lugar en el comercio de valor intracadenas globales, 1995-2011

	País	Orden de balance 2011	Orden Balance 1995	Población 2011 (miles de personas)	Orden reservas de gas (dentro de los primeros 50 países)	Orden reservas de petróleo (dentro de los primeros 50 países)	Desarrollados
Primeros 20 en ambos años	China	1	4	1.350.000	10	13	
	Alemania	2	9	81.644	49		Sí
	Arabia Saudita	3	10	25.732	6	2	
	Rusia	4	13	142.527	1	8	
	Singapur	5	8	5.140			
	Holanda	6	3	16.558	23		Sí
	Suiza	7	11	7.762			Sí
	Noruega	8	15	4.891	15	21	Sí
	Irlanda	9	17	4.623			Sí
	Suecia	12	7	9.386			Sí
	Luxemburgo	14	20	509			Sí
	Dinamarca	15	18	5.516		44	Sí
Top 20 en 2011 pero no en 1995	Malasia	10	51	27.682	14	23	
	Taiwán	11	21	23.053			
	Corea del Sur	13	49	48.636			
	Indonesia	16	23	240.023	13	30	
	Austria	17	50	8.448			Sí
	Argentina	18	43	41.344	33	37	
	República Checa	19	48	10.551			
Hong Kong	20	53	7.160				

Resto	Brunei	21	30		42	34	
	Hungría	22	32	9.992			
	Chile	23	24	16.916			
	Tailandia	24	59	65.650	37	50	
	Bélgica	25	12	10.866			Sí
	Nueva Zelanda	26	25	4.253			
	Islandia	27	29	318			
	Sudáfrica	28	26	51.087			
	Estonia	29	34	1.303			
	Eslovenia	30	37	2.003			
	Eslovaquia	31	27	5.426			
	Malta	32	38	407			
	Bulgaria	33	28	7.391			
	Camboya	34	36	14.418			
	Croacia	35	47	4.487			
	Chipre	36	31	1.008			
	Lituania	37	39	3.098			
	Latvia	38	33	2.115			
	Israel	39	56	7.399	47		
	Costa Rica	40	35	4.522			
	Finlandia	41	14	5.355			Sí
	Colombia	42	55	43.952			
	Túnez	43	41	10.530			
	Australia	44	44	21.515	29	12	Sí
	Vietnam	45	45	89.604			
	Polonia	46	22	38.616			
	Filipinas	47	54	98.601			
	Rumania	48	46	21.959		46	
	Portugal	49	57	10.736			Sí
	México	50	16	114.438	36	27	
	España	51	40	46.506			Sí
	Brasil	52	60	198.142	35	15	
Canadá	53	6	33.760			Sí	
Grecia	54	58	10.750			Sí	
Italia	55	2	60.781			Sí	
Reino Unido	56	19	62.438			Sí	
Japón	57	1	127.579			Sí	
Turquía	58	42	74.708				
Francia	59	5	64.843			Sí	
India	60	52	1.180.750	25	24		
Estados Unidos	62	61	309.978	5	11	Sí	

Fuente: elaboración propia sobre la base de la OCDE.

Lo que la tabla muestra básicamente es que no hay ningún país que esté entre los 20 primeros en 1995 y 2011 que no sea o bien desarrollado o enorme en términos poblacionales o top en materia de reservas naturales. También muestra que los que lograron entrar en el top 20 en 2011 y no cumplen esos requisitos son pocos (Singapur, Malasia, Corea del Sur, Tailandia y Argentina).

A modo de síntesis, la lectura que hacemos de toda la información que hemos presentado (y que el gráfico ayuda a ilustrar) es que los países que efectivamente ocupan los principales lugares en la nueva producción globalmente fragmentada son: o bien los viejos países ya desarrollados o países ricos en recursos naturales o países (los del sudeste asiático) que comparten una historia muy particular, que los ubicó en un lugar ventajoso a inicios de la nueva división internacional del trabajo.⁹ Es decir, se trata de trayectorias que difícilmente puedan servir como modelo replicable de estrategia de desarrollo para la periferia en su conjunto. En otras palabras, no todos los países son ricos en recursos naturales o mano de obra barata (o ambas, como China), ni menos aún es posible pensar en que toda la periferia pueda replicar, treinta años después y en contextos y estructuras económico-productivas sustancialmente diferentes, las trayectorias del sudeste asiático.

Algunos comentarios sobre la cuestión del empleo

Otra de las cuestiones que, como decíamos, ocupan un lugar importante en los debates sobre el tema de la segmentación internacional de la producción y la nueva división del trabajo es el problema del empleo. Más específicamente, el interrogante de cuáles han sido las consecuencias de la segmentación en materia de empleo para la periferia. Como decíamos con palabras de Isaac Minian, hasta hace no mucho tiempo “la relación entre segmentación y empleo cuenta (o contaba) con evidencia empírica aún extremadamente limitada y parcial”.

En un trabajo reciente, que utiliza como insumo las mismas matrices de insumo-producto que utilizamos anteriormente, los autores Timmer, Los, Stehrer y De Vries estiman cómo ha evolucionado el empleo asociado con CGV entre 1995 y el año 2009. En el cuadro 4, utilizando parte de dichas estimaciones, presentamos la evolución del empleo absoluto asociado con CGV para ambos años, así como el peso de dicho empleo tanto en el empleo total de cada uno de los países como en la población.

Uno de los datos salientes que muestra el cuadro es que el número total de trabajadores involucrados, pese los cambios que hemos observado en los apartados anteriores en

⁹ La cercanía geográfica con Japón en momentos donde este comenzó un temprano proceso de descentralización de su producción, la escasez de recursos naturales y un lugar geopolítico. En palabras de Arceo (2006: 45): “La escasez de recursos naturales determinó, junto con las funciones que cumplió la región en las anteriores fases del desarrollo capitalista, que tuviera uno de los menores ingresos per cápita (y retribuciones al trabajo). Esto le permitió encarar un crecimiento basado en las exportaciones de manufacturas [...] y el aprovechamiento de esta posibilidad fue facilitado por la estrechez del mercado interno, que generaba escasas posibilidades para la sustitución de importaciones y la ausencia de un flujo significativo de exportaciones primarias susceptible de sostener un proceso de industrialización centrado en el mercado interno”. Al respecto también puede consultarse Pinazo y Piqué (2011).

términos de participación de los países en el valor agregado, solo se habría incrementado poco más de un 8% entre puntas, afectando, en 2009, a aproximadamente 560 millones de trabajadores. Los cambios más significativos se habrían registrado en China, India, Brasil, México y Estados Unidos. En este último país, el empleo vinculado con cadenas globales se habría reducido en alrededor de 5 millones de personas, proceso que sería explicado, casi de manera excluyente, por una reducción en el sector de servicios.

Tabla 5. Empleo total vinculado con CGV, como porcentaje del empleo total de cada país y como porcentaje de la población, 1995-2009

	Empleo total asociado a CGV (miles)		Porcentaje del empleo total asociado a CGV			Porcentaje de la población empleada en CGV		
	1995	2009	1995	2009	Diferencia	1995	2009	Diferencia
Australia	1.511	1.607	18,2	13,4	-4,8	8,4	7,6	-0,8
Austria	920	889	24,8	21,1	-3,7	11,4	10,6	-0,9
Bélgica	965	868	25,0	19,5	-5,4	9,5	8,1	-1,5
Bulgaria	1.079	1.115	30,7	29,9	-0,7	13,0	15,0	2,0
Brasil	21.796	26.353	29,6	27,3	-2,4	13,3	13,4	0,1
Canadá	2.822	2.539	20,8	14,9	-5,9	9,5	7,6	-1,9
China	215.942	250.053	31,7	32,1	0,3	17,9	18,8	0,9
Chipre	55	42	18,5	10,7	-7,8	7,1	4,3	-2,8
República Checa	1.585	1.551	30,8	29,7	-1,1	15,4	14,7	-0,6
Alemania	10.086	9.934	26,8	24,7	-2,2	12,4	12,1	-0,2
Dinamarca	610	509	23,9	18,0	-5,9	11,7	9,2	-2,4
España	3.151	3.245	23,2	16,9	-6,3	7,9	7,0	-0,9
Estonia	201	130	31,7	21,9	-9,8	13,9	9,9	-4,0
Finlandia	484	443	23,6	18,1	-5,5	9,5	8,3	-1,2
Francia	5.004	4.891	22,0	19,1	-2,9	8,4	7,6	-0,8
Reino Unido	5.616	3.704	20,1	12,0	-8,2	9,6	6,0	-3,7
Grecia	868	648	21,0	13,6	-7,4	8,3	6,0	-2,3
Hungría	1.273	1.099	31,6	27,5	-4,1	12,4	11,0	-1,4
Indonesia	28.017	27.312	32,1	25,2	-6,9	14,4	11,5	-2,9
India	106.304	127.442	27,9	27,4	-0,6	11,6	10,9	-0,6
Irlanda	405	361	31,5	18,7	-12,8	11,2	7,9	-3,3
Italia	6.353	6.022	29,1	24,2	-4,8	11,1	10,0	-1,1
Japón	15.078	10.032	22,6	17,3	-5,3	12,0	7,9	-4,2
Corea del Sur	6.056	5.303	29,7	22,6	-7,1	13,4	10,9	-2,5
Lituania	397	295	26,8	20,8	-6,0	11,3	9,3	-2,0
Luxemburgo	44	58	20,3	16,5	-3,9	10,7	11,6	0,9
Latvia	227	165	23,4	16,9	-6,5	9,2	7,7	-1,5
México	10.026	12.001	30,3	24,5	-5,8	10,8	10,6	-0,2

Malta	33	28	24,0	17,0	-6,9	8,8	6,9	-1,9
Holanda	1.632	1.535	22,8	17,8	-5,0	10,6	9,3	-1,2
Polonia	4.561	4.336	31,0	27,4	-3,5	11,8	11,2	-0,6
Portugal	1.311	1.105	28,9	21,7	-7,2	13,0	10,3	-2,7
Rumania	3.234	2.563	34,0	27,8	-6,2	14,3	11,6	-2,6
Rusia	18.562	15.194	24,7	20,1	-4,7	12,5	10,7	-1,8
Eslovaquia	594	609	28,2	27,9	-0,3	11,1	11,2	0,1
Eslovenia	312	244	34,0	25,2	-8,8	15,6	12,2	-3,4
Suecia	936	862	22,7	19,3	-3,4	10,6	9,3	-1,3
Turquía	5.583	6.013	27,1	28,3	1,1	9,1	8,1	-1,0
Taiwán	2.899	2.851	30,9	27,7	-3,2	13,7	12,4	-1,3
Estados Unidos	21.484	15.139	16,0	10,4	-5,6	8,1	4,9	-3,1

Fuente: elaboración propia sobre la base de Timmer, Los, Stehrer y De Vries (2013) y OCDE.

Una segunda cuestión llamativa, quizás más que lo anterior, se encuentra en la evolución del peso del empleo en actividades vinculadas a CGV como porcentaje del empleo total en cada país. En promedio simple, el empleo en CGV como porcentaje del empleo total habría disminuido alrededor de un 5% tomando todos los países de la muestra. Valor que asciende al 19% en el caso de los países desarrollados, y llega al 13% en el caso del resto. De hecho, no habría países donde el empleo vinculado con cadenas haya aumentado en el total de la muestra.

Antes de finalizar, tal vez haya que hacer algunas comparaciones adicionales por tratarse, el año 2009, de un momento sumamente particular en términos de comercio internacional y CGV, luego de la recesión de 2008. En el trabajo anteriormente citado, el año donde mayor es el número de empleos vinculados a CGV es el 2008. No obstante, para dicho año sólo en China, Eslovaquia y Turquía el empleo vinculado a cadenas globales habría crecido más que el empleo total entre puntas, y el empleo total vinculado a CGV era apenas un 10% superior al de 1995. De hecho, en países como México o Corea del Sur (que, como vimos anteriormente se encuentran dentro de los primeros 20 lugares en términos de valor agregado en CGV), para ese mismo año también y con respecto a 1995, el empleo vinculado a CGV como porcentaje del empleo total se había reducido en 6,9 pp. y 5,8 pp., respectivamente.

En otras palabras, es muy difícil sostener, con la evidencia disponible, que los cambios en materia de segmentación internacional de la producción hayan tenido un impacto positivo en materia de empleo en casi ninguno de los países sobre los cuales se cuenta con información.

Palabras a modo de cierre: una vuelta al problema del desarrollo

Durante muchos años, el pensamiento latinoamericano sobre la problemática del desarrollo estructuró sus planteos en torno a una serie de premisas que, de manera más o menos explícita, suponían que era posible (o deseable) construir en la periferia lo que de un modo esquemático podríamos denominar sistemas industriales nacionalmente integrados. La fórmula de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) durante mucho tiempo se transformó en una síntesis que daba respuesta tanto a una serie de planteos teóricos vinculados con las características y los problemas derivados de la inserción periférica en el sistema mundial, como a un conjunto de problemas políticos relacionados con la distribución del ingreso. En otras palabras, la ISI pasó a ser la base económica de un proyecto político mucho más amplio en la medida en que suponía no solo la posibilidad de romper el condicionamiento externo derivado de una particular inserción en la división internacional del trabajo, sino la posibilidad de conciliar una particular estructura de intereses de diversas fracciones de clase.

Efectivamente, si la inserción primario-exportadora beneficiaba casi exclusivamente a un reducido grupo de grandes terratenientes, la sustitución de importaciones no solo permitiría el desarrollo de una burguesía industrial autónoma, sino fundamentalmente de una clase trabajadora cuyo salario era condición de posibilidad de la ganancia de esta. Más importante aún, con el desarrollo de la discusión teórica estructuralista se llegó a plantear que la distribución progresiva del ingreso no solo era una consecuencia necesaria del proceso sustitutivo, sino que debía ser uno de los objetivos centrales de la política económica. El problema de la demanda no era solo un problema de cantidad, la distribución progresiva del ingreso debía redundar en proceso de diversificación de la demanda, que estimulara (o generara mercados para) la producción diversificada y en escala de artículos industriales.

En resumidas cuentas, e independientemente de las limitaciones de distinta índole que tuvo la estrategia industrializadora, la potencia de la ISI como núcleo ordenador de las discusiones estratégicas sobre el desarrollo estribaba no solo en sus aspectos “técnicos” o teóricos, sino también en sus derivaciones en materia de generación de empleo y distribución del ingreso.

Ahora bien, a nuestro modo de ver, los cambios operados en los modos de pensar la producción, el diseño y la comercialización de bienes y servicios a los que hicimos mención en los apartados anteriores, han redefinido el escenario sobre el cual fue formulada aquella estrategia de desarrollo. En términos lógicos, a diferencia de lo ocurrido a mediados del siglo pasado, el capital dedicado a la actividad industrial (independientemente de cuál sea su origen geográfico) que localiza alguna de sus actividades productivas en un país no industrializado, no tiene la necesidad ni de desarrollar allí toda su estructura de proveedores, ni de vender el grueso de sus productos en el mercado interno. Es más, en un escenario donde es posible pensar en estructuras de proveedores que funcionen a escala regional (y en algunos casos global), el desarrollo de sistemas industriales integrados en países periféricos de pequeña escala se convierte en una irracionalidad económica.

En otras palabras, parecen haber entrado en crisis las condiciones técnicas y/o productivas que hacían del desarrollo algo más que un problema técnico; es decir, las condiciones que hacían del desarrollo un término que podía operar en algunos casos como sinónimo de pleno empleo, distribución de la riqueza o bienestar. Básicamente, si se acepta el fenómeno de la nueva división del trabajo, difícilmente se puede aceptar que la sustitución de importaciones (o el ascenso industrial o la capacidad de pasar de etapas de bajo valor agregado a etapas de mayor valor en las cadenas globales de valor) sea una posibilidad lógica de desarrollo para todos los países. Y aun suponiendo que sea posible pensar *a priori* en la posibilidad de que las empresas ubicadas en países periféricos desarrollen procesos de ascenso industrial a partir de dinámicas de aprendizaje e innovación, *esto no quiere decir que pueda constituir una estrategia para todos los países periféricos, ni que pueda generar mejoras sustantivas en las condiciones de vida del conjunto de la población*. De hecho, lo que los datos basados en técnicas de insumo-producto que presentamos en este trabajo parecen mostrar es que, pese al aumento en el grado de fragmentación de los procesos productivos (que se verifica en la “desconcentración” productiva que es posible observar), salvo China y en mucho menor medida India, el grueso de los países no desarrollados no parece haber exhibido modificaciones significativas en términos de su participación en el valor agregado generado, tanto en el destinado al consumo intermedio como en el destinado al consumo final.

Más aún, entendemos aquí que podría decirse que existe una especie de “complementariedad negativa” entre las estrategias de ascenso industrial de ciertas zonas o países periféricos y el resto. Es posible pensar que las empresas con capacidad de operar a escala transnacional eligen ciertas locaciones periféricas (por cuestiones de tamaño, costos o acceso a recursos naturales) como centros de fabricación, mientras otras locaciones quedan reducidas a centros de ensamble. En este sentido es que decimos que, de existir, es muy difícil que el ascenso industrial sea una posibilidad para toda la periferia.

En línea con lo anterior, en el gráfico 1 hemos mostrado que cuando observamos cómo ha evolucionado el lugar de los países en términos del saldo comercial de “valor” derivado de su participación en las cadenas globales, vemos que en los primeros lugares encontramos o bien los viejos países ya desarrollados, o países ricos en recursos naturales, o países “ricos” en mano de obra barata. Las excepciones son los ya tantas veces revisados países “de nueva industrialización” del sudeste asiático (Singapur, Malasia, Corea del Sur y Tailandia), de lo cual difícilmente pueda derivarse que el ascenso industrial sea una posibilidad para la periferia de conjunto.

Esta última cuestión es medular, a nuestro modo de ver, para pensar la situación actual en la que se encuentra el campo de estudio sobre el desarrollo económico (proliferación terminológica, falta de consenso en torno a las definiciones de ciertas categorías básicas). Desde el (en algún sentido fundacional) “Manifiesto no comunista” de Rostow hasta los planteos más sofisticados de Fajnzylver y Hirschman, los autores del campo suponían que desde allí se podría dar respuesta a los problemas de atraso y de pobreza que experimentaba gran parte de la periferia del sistema dentro de sus propios límites.

Hirschman afirmaba de un modo contundente: “la economía del desarrollo nació como la avanzada de un esfuerzo que habría de generar una emancipación total del atraso” (1980: 1076). Claro que para 1980, cuando Hirschman escribe su revisado texto “Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo”, la crisis por la que atravesaba el campo no estaba tanto vinculada con sus resultados económicos como con los problemas políticos que tenían muchos países periféricos.

Pero había una razón más poderosa para que la economía del desarrollo no pudiera experimentar una recuperación decisiva ante los ataques de sus críticos: la serie de desastres políticos que afectaron a varios países del Tercer Mundo a partir de los años sesenta y que estaban claramente conectados de algún modo con las tensiones que acompañan al desarrollo y la “modernización” (Hirschman, 1980: 1073).

Hirschman hace referencia aquí a lo mismo que mencionan muchos otros científicos sociales de la época. Por ejemplo, a lo que Perry Anderson llama la “correlación invertida” del Cono Sur americano aludiendo al problema del desarrollo y la democracia.¹⁰

Nos parece interesante la mención al famoso texto de Hirschman porque ayuda a poner en perspectiva histórica algunas de las problemáticas actuales del campo. Las críticas que recibía la economía del desarrollo, cuya misión era nada más y nada menos que la de generar las condiciones para la emancipación total del atraso, parecían estar más ligadas a las consecuencias políticas de las tensiones generadas por la “modernización” y el desarrollo, que a los propios resultados generados en materia de industrialización y bienestar.

Ahora bien, actualmente parece que nos enfrentamos a una situación en la que los vínculos entre desarrollo económico (en cualquiera de los sentidos en los que pueda pensarse el término) y bienestar o bien están rotos o al menos se encuentran en una situación bastante difusa. En términos muy esquemáticos, y a nuestro modo de ver, los estudios que reconocen el problema de las nuevas escalas productivas de las empresas con capacidad de operar a escala transnacional no consiguen abordar de un modo satisfactorio cuáles serían las conexiones entre procesos virtuosos de ascenso industrial, generación de empleo y distribución del ingreso. En este trabajo intentamos contribuir a argumentar que quizás ellos ya no existan. En este sentido, quizás también tengan que ver con eso la proliferación terminológica y la falta de consensos sobre algunas de las definiciones básicas de los términos que articulan la discusión en el campo.

¹⁰ “En América del Sur, entre 1973 y 1982, esta correlación aparece invertida. En esta región, las dictaduras más sangrientas y represivas se encontraron en las sociedades social y económicamente más desarrolladas del continente, esto es en Chile, Argentina, Uruguay y Brasil, mientras que las democracias más o menos precarias que se podrían encontrar se localizaban en sociedades menos avanzadas en su parque industrial” (Anderson, 1987: 2). Al respecto puede consultarse también Rouquié, 1981, por ejemplo.

Anexo

Tabla 1. Participación de los países en el valor agregado mundialmente en concepto de exportaciones

	Consumo intermedio (exportaciones)			Consumo final (exportaciones)			Total		
	1995	2014	Diferencia	1995	2014	Diferencia	1995	2014	Diferencia
Australia	1,6	1,0	-0,5	0,9	0,6	-0,3	1,3	0,9	-0,4
Austria	5,9	0,5	-5,4	1,0	0,9	-0,1	4,2	0,6	-3,6
Bélgica	7,1	0,9	-6,2	3,0	1,5	-1,5	5,6	1,0	-4,6
Canadá	3,5	1,6	-1,9	3,5	2,3	-1,2	3,5	1,8	-1,7
Alemania	8,2	3,9	-4,3	10,2	9,6	-0,6	8,9	5,2	-3,7
Dinamarca	0,8	0,4	-0,4	1,5	1,0	-0,5	1,0	0,5	-0,5
España	1,6	0,9	-0,7	2,7	2,4	-0,3	2,0	1,2	-0,8
Finlandia	0,8	0,3	-0,5	0,7	0,4	-0,2	0,8	0,3	-0,5
Francia	5,3	1,8	-3,5	6,8	4,4	-2,4	5,8	2,4	-3,4
Reino Unido	5,2	2,0	-3,2	5,9	3,7	-2,2	5,4	2,4	-3,0
Grecia	0,1	0,2	0,0	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2	0,0
Irlanda	0,6	0,5	-0,1	1,1	1,1	0,0	0,8	0,6	-0,2
Italia	3,9	1,3	-2,6	6,6	3,7	-3,0	4,9	1,9	-3,0
Japón	8,1	2,1	-6,0	9,2	4,6	-4,6	8,5	2,7	-5,8
Luxemburgo	0,3	0,2	-0,1	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,0
Holanda	3,8	1,5	-2,2	4,4	2,0	-2,4	4,0	1,6	-2,3
Portugal	0,4	0,2	-0,2	0,7	0,4	-0,3	0,5	0,2	-0,2
Suecia	1,6	0,6	-1,0	1,8	1,1	-0,6	1,7	0,7	-0,9
Estados Unidos	14,4	5,5	-9,0	12,4	9,7	-2,7	13,7	6,4	-7,3
Total desarrollados	73,0	25,2	-47,8	72,7	50,1	-22,6	72,9	30,9	-42,0
Bulgaria	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0
Brasil	1,2	0,9	-0,3	0,7	1,0	0,3	1,0	0,9	-0,1
China	2,4	5,3	2,8	5,3	17,6	12,4	3,4	8,1	4,7
Chipre	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
República Checa	0,5	0,4	-0,2	0,4	0,7	0,3	0,5	0,4	-0,1
Estonia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Hungría	0,3	0,2	-0,1	0,3	0,5	0,2	0,3	0,3	0,0
Indonesia	1,0	0,6	-0,4	0,8	0,8	0,0	1,0	0,7	-0,3
India	0,7	0,9	0,2	0,8	2,2	1,3	0,7	1,2	0,5
Corea del Sur	2,6	1,7	-0,9	2,7	3,5	0,7	2,6	2,1	-0,5
Lituania	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0

Latvia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
México	0,9	0,8	-0,1	1,1	2,4	1,3	1,0	1,1	0,2
Malta	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Polonia	0,4	0,6	0,1	0,5	1,3	0,8	0,5	0,8	0,3
Rumania	0,2	0,2	0,0	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1
Rusia	1,8	1,9	0,1	0,6	0,6	0,0	1,4	1,6	0,3
Eslovaquia	0,2	0,2	-0,1	0,1	0,4	0,3	0,2	0,2	0,0
Eslovenia	0,1	0,3	0,2	0,2	0,6	0,4	0,2	0,3	0,2
Turquía	0,3	0,5	0,3	0,7	1,6	0,9	0,4	0,8	0,4
Taiwán	1,6	1,1	-0,5	2,2	1,0	-1,2	1,8	1,0	-0,8
Total no desarrollados	14,6	15,8	1,2	17,0	35,0	18,0	15,4	20,2	4,8
Resto del mundo	12,4	59,0	46,6	10,3	14,9	4,6	11,7	48,9	37,2

Fuente: elaboración propia sobre la base de la *World Input-Output Database* (UE).

Bibliografía

- Anderson, P. (1987). “Democracia y dictadura en América Latina en la época del setenta”. Conferencia de Política Latinoamericana dictada en la Carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Consultado en <http://politicalatinoamericana.sociales.uba.ar/files/2011/05/anderson.pdf>
- Bresser-Pereira, L. C. (2006). “De la CEPAL y el ISEB a la Teoría de la Dependencia”. *Desarrollo Económico*, vol. 46, n° 183.
- Gereffi, G. (2001). “Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización”. *Problemas del Desarrollo*, vol. 32, n° 125, pp. 9-37.
- Hirschman, A. (1980). “Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo”. *El Trimestre Económico*, vol. 47, n° 188, pp. 1055-1077.
- Minian, I. (2009). “Nuevamente sobre la segmentación internacional de la producción”. *Revista Economía*, vol. 6, n°. 17, pp. 46-68.
- Rouquié, A. (1981). “Poder militar y sociedad política en la Argentina”. Buenos Aires: Emecé.
- Timmer, M. P.; Los, B.; Stehrer, R. y De Vries, G. J. (2013). “Fragmentation, Incomes and Jobs: an Analysis of European Competitiveness”. *Economic Policy*, vol. 28, n° 76, pp. 613-661.

Esperando en vano. El rol de los capitalistas en el desarrollo nacional

Verónica Baudino¹

Resumen

En el presente artículo nos proponemos exponer el debate acerca de la función de los capitalistas en el desarrollo nacional. Daremos cuenta de la discusión que gira alrededor de la existencia o no de una burguesía capaz de relanzar la acumulación de capital en la Argentina, apta para generar desarrollo económico y beneficiar al conjunto de la sociedad. Repasaremos las líneas más influyentes y sus principales intelectuales, adoptando una perspectiva crítica respecto de las concepciones sobre la burguesía existentes, así como la forma en la que se piensa su acción política y propiamente económica.

Introducción

El debate acerca del rol de los actores sociales en el desarrollo nacional no ha variado demasiado en los últimos años. Especialmente cuando tratamos la función del empresario en el desarrollo nacional, notamos la persistencia de la idea de este como vector fundamental del devenir económico. La discusión gira, desde la crisis de 2001, alrededor de la existencia o no de una burguesía capaz de relanzar la acumulación de capital en la Argentina, apta para generar desarrollo económico y beneficiar al conjunto de la sociedad. La mala cultura de los empresarios y la necesidad de un disciplinamiento estatal, si se aboga por la reconstrucción del país, vuelven a traer un debate muy prolífico en los años sesenta y setenta. La discusión política, ayer y hoy, tiene su correlato/basamento en el mundo de la producción científica y académica que nos interesa recorrer en el presente artículo.

En la prensa escrita (*Página 12*, *BAE*) se ha performado la visión predominante acerca de la naturaleza de la burguesía argentina y su bloqueo permanente al desarrollo industrial a causa de la “reticencia de actores dominantes a tomar el riesgo que supone la inversión

¹ Doctora en Historia. IDIHCS/CONICET-UNLP.

real” (Valle, 2015). Desde esta perspectiva, el actor imprescindible del desarrollo es la burguesía nacional, sujeto que goza de innumerables definiciones y matices, pero, podríamos acordar, se caracterizaría por ser el que representa a los capitales locales comprometidos con el desarrollo argentino e involucrados en proyectos de inversiones productivas.

... esa burguesía debe estar enfocada en primera instancia hacia el desarrollo del mercado interno mediante un proceso de acumulación endógena y el apoyo a políticas económicas proteccionistas, autónomas y redistributivas. En una etapa posterior, su crecimiento y liderazgo puede incluso producir una transformación en la matriz productiva (Rapoport, 2012).

En general, se señala a las empresas pequeñas y medianas, ya que los grandes capitales suelen ser considerados especuladores, antiindustriales y monopólicos. La burguesía nacional debería componerse de capitales nacionales, con un proyecto político de país integral, cuya actividad prioritaria sería la producción para el mercado interno. Esta burguesía se comprometería a proporcionar un nivel salarial suficiente como para incentivar la demanda, lo que gestaría una comunidad de intereses entre trabajadores y capitalistas, cuya expresión política general fue el peronismo. En este relato, la burguesía nacional compartió la derrota del movimiento obrero que significó la dictadura militar de 1976, y fue el kirchnerismo el proyecto político que apostó por otorgarle nuevamente un rol central en el desarrollo nacional (Zaiat, 2012).

En discusión con la mirada expuesta, nos preguntamos si el vector del desarrollo económico es el empresariado. ¿El crecimiento o crisis depende en mayor medida de su comportamiento? De ser así, la existencia de una burguesía nacional, a imagen y semejanza de las corrientes político-intelectuales que la buscan y la esperan, modificaría el curso de acumulación de capital en Argentina. ¿O su acción expresa la forma en que se reproduce el capital en la Argentina, así como en cada espacio nacional y, por lo tanto, su voluntad es estéril para modificar el curso de acumulación de capital?

En el presente trabajo buscamos poner en debate las concepciones sobre la burguesía existentes, así como la forma en la que se piensa su acción política y propiamente económica. Ponemos el acento en repensar el punto de partida que supone un comportamiento signado por la propia voluntad del empresariado, en el mejor de los casos “influenciado” por su medio. Repasaremos las principales obras que han incidido en el pensamiento político argentino contemporáneo, poniendo en tensión los argumentos que sostienen la esperanza en una burguesía nacional que haga de nuestro país un espacio mejor para quienes lo habitamos.

La burguesía nacional

La naturaleza especulativa de la burguesía nativa (Sábato, 1988; Peña, 1986), estimulada por un Estado ausente, es hoy una de las líneas principales para pensar el problema. De acuerdo con esta mirada, ciertos elementos culturales, como la propensión a evitar

riesgos económicos y la multiimplantación, sumados a la falta de políticas estatales que disciplinen tales comportamientos, habrían delineado el camino errático del desarrollo económico argentino (Schvarzer, 1996; Sábato, 1988; Rouquié, 1978).

En *La industria que supimos conseguir*, Schvarzer (1996) sostiene que la exacerbación de las cualidades especuladoras del empresariado nacional emergen en 1976 con el “Retorno de los brujos”, mediante la implementación de una política económica centrada en la vuelta a una Argentina basada en la renta natural. Esto habría liquidado una experiencia de desarrollo que no había llegado a madurar.

La apertura económica generó la destrucción de gran parte de las empresas mercado-internistas y el impulso de las fábricas de bienes “más simples”. Según Schvarzer, “la eficiencia fabril tuvo poca relación con el éxito o fracaso de las empresas, la capacidad financiera y la audacia fueron lo más importante” (1996: 300).

No aparece una posición clara acerca de la existencia o no de una burguesía nacional en algún período de la historia, pero se deduce de sus planteos que los problemas estructurales del capitalismo argentino se deben a la carencia de una burguesía con un proyecto propio. Nada, sin embargo, que no se pueda revertir, sobre todo, desde fuera de la empresa, porque Schvarzer adjudica un rol central al Estado como formador y disciplinador de una burguesía innovadora. Volveremos más adelante sobre la posición de este autor y las críticas que nos despierta.

Vinculada con la mencionada interpretación, aunque con matices, es la que hace hincapié en los modelos de acumulación implantados por la fracción de la burguesía políticamente dominante en cada etapa histórica. Los trabajos en dicha dirección identifican tres modelos: agroexportador, ISI y neoliberal –delineados a imagen y semejanza de la oligarquía terrateniente–, la burguesía nacional (pequeña) y la oligarquía diversificada, respectivamente. Este punto de vista destaca el estímulo de la valorización financiera en las capas más concentradas del empresariado (Azpiazu, 1984, 1986, 1998; Schorr y Azpiazu, 2010; Rapoport, 2000; Castellani, 2008).

La obra de referencia de esta corriente pertenece a Eduardo Basualdo (1984, 1987, 2001, 2006), quien se preocupa por explicar los problemas actuales del desarrollo económico argentino. Una de las claves reside en entender el tipo de modelo económico instaurado durante la dictadura militar y asentado en la valorización financiera, al que caracteriza como una “revancha oligárquica”. Se trataría de la acción deliberada de la fracción de la clase capitalista especuladora contra la burguesía nacional, con el fin de liquidar la alianza entre esta y la clase trabajadora, basada en un modelo de crecimiento progresivo.

Desde esa época asistimos a un tipo de desarrollo económico que genera concentración y centralización de capitales y, en consecuencia, desocupación. Sin embargo, a su entender, existiría otro capitalismo, progresivo e integrador de las distintas clases sociales. Se deduce de su análisis que la clase llamada a recrear un país próspero es la burguesía nacional.

Basualdo propone una serie de categorías para clasificar a la burguesía que opera en la Argentina, diferenciadas según su tamaño y origen, así como por la productividad o

improductividad. Las tres categorías que elabora son: burguesía nacional, capitales extranjeros y oligarquía diversificada.

La primera de estas tuvo origen, según el autor, durante el peronismo. Gracias a las políticas proteccionistas y de redistribución progresiva del ingreso, se habrían generado las condiciones necesarias para el desarrollo de una burguesía mercado-internista. La particularidad que la diferencia del resto radicaría en su orientación productiva y en la consideración de que se trataría de una burguesía mediana o chica.

Define a la oligarquía por su desarrollo basado en propiedades agrícolas, que posteriormente se diversifica hacia otras ramas. Basualdo supone que esta es una estrategia particular para valorizar su capital sin necesidad de invertir. Tanto su diversificación como la concentración de sus capitales parecen convertirla en una burguesía improductiva, es decir, apoyada en la valorización financiera.

Por último, trata sobre los capitales extranjeros, en expansión desde la presidencia de Arturo Frondizi. Estos capitales tienen características que los asemejan a la oligarquía.

En síntesis, identifica a la “burguesía nacional” con los capitales productivos, medios o chicos, en general, en tanto que la “oligarquía diversificada” y el “capital extranjero” están constituidos por los grandes capitales, cuyas ganancias se asientan en la recirculación de capitales ficticios y no en la inversión y el riesgo.

Esta fracción, a su juicio dominante, basa su poderío en la especulación debido a que concentra su capital y recibe subsidios estatales.

Un exponente de la “oligarquía diversificada” es, para Basualdo, Arcor. Sin duda, un caso emblemático de expansión económica digno de análisis. El autor afirma que

... era un integrante de la burguesía nacional que, en las vísperas y primeros años de la dictadura militar, modificó drásticamente su estrategia empresarial, eliminando su inserción en los sectores tecnológicos de punta e insertándose decididamente en la valorización financiera (2006: 161).

Sin embargo, si nos alejamos de los *a priori* en los que cimienta su explicación y reconstruimos las particularidades de la acumulación de Arcor, la historia parece no ajustarse a su modelo. Arcor es uno de los capitales locales más concentrados. Es el principal productor mundial de caramelos y, además, fabrica otras mercancías alimenticias, también con éxito. Surge como un pequeño capital en 1951, incentivado por un subsidio de la provincia de Córdoba que le permite instalar su planta en condiciones competitivas. Se inserta en una rama con una vigencia y dinamismo que data de por lo menos treinta años antes que la fundación de Arcor. Debido a la fuerte competencia, cada uno de los capitales invierte permanentemente en nuevas tecnologías para continuar en el mercado. Quien no logra una productividad suficiente, queda en el camino. Ese fue el caso de Lerithier, Mu-Mu y Suchard, algunas de las cuales siguen existiendo, pero cuya escala no se asemeja a la de Arcor. A su vez, la rama de las golosinas está fuertemente ligada al agro. Goza de la competitividad que este le proporciona. Es decir, Arcor no se arraiga en un nicho artificial generado para absorber recursos estatales, sino que los subsidios otorgados mediante leyes

de promoción industrial (tanto en sus inicios como a lo largo de su historia) afianzan su capacidad competitiva. La concentración obtenida es producto, en primer lugar, de su base agrícola (Baudino, 2008).²

La ampliación de la escala convierte a los capitales, según Basualdo, en especulativos. Pero, en rigor, nada en la forma de acumulación de Arcor cambió. Se concentró y llegó a ser uno de los principales productores de golosinas del mundo, de acuerdo con la productividad alcanzada. ¿Por qué no identificarlo con la burguesía nacional regida por la valorización de su capital individual, más allá de sus posibles efectos negativos? Seguramente su idea responde a la intención de mantener viva la expectativa en la acción de una fracción de la clase capitalista progresiva, cuya esencia sería el desarrollo y bienestar común.

En similar línea se inscriben estudios centrados en la historia de empresas, tanto aquellos que ponen de relieve las dificultades del empresariado local (Rougier, 2007; Pampin, 2008), como los que resaltan las conductas positivas de casos excepcionales y reafirman el (mal) comportamiento generalizado de la burguesía argentina y su clase dirigente (Roman y Di Salvo, 2008; Dethiou, 2008; Schvarzer y Rougier, 2006).

Un caso testigo de este último tipo sería el de SIAM, supuestamente portadora de todas las potencialidades para ser un ejemplo de industria nacional, empresa a la que la falta de apoyo estatal y su administración vetusta llevaron a la ruina (Schvarzer y Rougier, 2006).

No obstante, poner énfasis en estos aspectos como las causas fundamentales hace perder de vista los límites de la acumulación de este capital. Nació y se desarrolló al calor de la protección estatal frente a mercancías extranjeras e, incluso, se benefició con convenios con el Estado para la provisión para obras públicas. Pero ante la primera apertura de las importaciones, en medio de la crisis de 1962-1963, SIAM comenzó a sufrir las consecuencias de no tener una escala de acumulación suficiente como para competir. El reducido mercado interno le permitió desarrollarse, pero en un nivel limitado. Corrió, entonces, la misma suerte que la mayoría de los capitales asentados en ramas con un gran desarrollo a escala internacional.

Aun con el empresario más emprendedor, era imposible para una empresa con la escala de SIAM competir con las industrias coreanas de electrodomésticos. Estas gozaban de una competitividad proveniente de la depreciación de su mano de obra. Mientras en la Argentina un salario promedio en la década de 1970 era de 1.040 dólares, en Corea lo era de 60 dólares.³ Es decir, esta desventaja implicó que la rama en la que se insertó no tuviera perspectivas de crecimiento en Argentina ni para SIAM, ni para otro capital nacional. Solo tuvo su momento de gloria resguardada de la competencia de los líderes extranjeros, situación que solo pudo prolongarse durante el peronismo. Pero el proteccionismo únicamente tiene lugar en momentos de auge económico, en los que el Estado dispone de una riqueza proporcionada por la renta de la tierra para sostener a los capitales individuales ineficientes (Iñigo Carrera, 2007). En momentos de contracción, la competencia se agudiza y quedan

² Otros estudios sobre el caso Arcor: Kosacoff, *et al* (2007); Schorr y Wainer (2006).

³ Similar suerte corrió la división electromecánica, cuya empresa principal, SIAT, competía en el mismo mercado que Siderca, así como la división automotriz.

al descubierto las verdaderas potencias de los capitales y del Estado para compensar la generalizada debilidad de la industria argentina.

De zurda

Parados en la vereda izquierda e identificados con la tradición marxista, ciertos trabajos vinculan las características especulativas del empresariado nacional con su relación con el capital extranjero, centrándose en la rivalidad nacionalista-dependiente.

Silvio Frondizi (1955) y Milcíades Peña (1986) constituyen el canon de esta mirada del desarrollo económico, que ha permeado los programas políticos trotskistas.⁴ El primero de ellos afirma que la burguesía nacional se encuentra imposibilitada para cumplir un rol progresivo, dado su estado de descomposición económica. Su impotencia para desarrollar un capitalismo “industrial” pujante deviene del acoso del imperialismo, tanto británico como estadounidense, que a principios de siglo xx delinearón su orientación como proveedora de materias primas agrarias. La inversión extranjera fue orientada a las ramas extractivas, servicios públicos, operaciones crediticias y, desde 1930, a la industria (frigoríficos, ferrocarriles, teléfono, usinas eléctricas, etcétera) Este tipo de inversiones generó una estructura semicolonial, que debilitó la capacidad de desarrollo autónomo por dos razones: la repatriación de las ganancias del capital extranjero (y, por lo tanto, la ausencia de reinversión en el país) y el predominio de una burguesía agropecuaria parasitaria, que dilapidaba sus ganancias en gasto improductivo. La industria nacional fue desarrollada a partir de 1930 pero con varias dificultades: escasez de capital disponible (por repatriación de riquezas), destino parasitario de la plusvalía de la burguesía agropecuaria y falta de obreros especializados. No obstante, estas limitaciones, la industria argentina se desarrolló, pero ligada a capitales extranjeros aportados por los inmigrantes.

Milcíades Peña, por su parte, caracteriza a la Argentina como un país “seudointindustrial”, dependiente y atrasado. La burguesía industrial argentina nació concentrada, dado que es un desprendimiento de la burguesía agraria. Es decir, su acumulación no fue producto de la competencia entre capitales, sino que sería subsidiaria de la oligarquía latifundista, cuyas ganancias se asentarían en el poder político y no en su alta competitividad. Es así que, en primera instancia, ve una burguesía homogénea de terratenientes e industriales, entre los cuales no existirían fricciones. A su vez, esta burguesía no tendría contradicciones con el capital imperial, dado que se beneficiaría con el atraso en que tendría subsumida a la Argentina.

Peña propone una lógica en la que tanto la burguesía nacional como la imperialista se benefician con la baja composición orgánica del capital, que permite obtener sobreganancias con base en rentas monopólicas ligadas al mundo de las finanzas. Los países atrasados obtienen mayores ganancias por el alto porcentaje de trabajo vivo incorporado a la mercancía, a diferencia de la situación de los países desarrollados. Como válvula de

⁴ También debemos mencionar a Ramil Cepeda, 1972; Echagüe, 2004, y Asborn, 1993, entre otros.

ajuste, el capital imperialista presuntamente invierte capital financiero en países como la Argentina y compensa sus menores ganancias.

Entonces, la industria argentina es, para Peña, parasitaria y especulativa. Solo realiza inversiones a corto plazo, en ramas monopólicas ligadas a la industria de bienes de consumo, con poca inversión y ganancias rápidas. La protección aduanera y cambiaria les permitió a estos capitales ganar sin necesidad de competir.

Milcíades Peña presupone una economía donde los grandes capitales monopólicos dominan los mercados. Esto implica la existencia de mercados cautivos, por lo cual no hay disputas entre distintos capitales, tanto de la misma rama como de otra. Conjetura que el fin de la libre competencia es, a su entender, uno de los factores que genera el atraso del capitalismo argentino. Lógicamente, la contraparte de esta proposición es que la libre competencia permitiría el desarrollo a escala ampliada del país (Kornblihtt, 2008).

Partir del Estado nacional como unidad del capital y no como un fragmento del capital mundial provoca que cualquier diferenciación del desarrollo del capitalismo nacional, al estilo de los “primermundistas”, sea considerada culpa de distorsiones externas, tales como opresión imperial y/o bloqueo de la libre competencia interna. En esta clave, la Argentina, conducida por políticas adecuadas, podría librarse de ocupar el lugar de productora de mercancías primarias y constituirse en uno de los espacios de acumulación que producen la mayoría de las mercancías que consumen (Iñigo Carrera, 2013). Una vez más, observamos cómo las explicaciones giran alrededor de la acción política como determinante principal del curso de la acumulación de capital y no expresión de esta.

Los exitosos

Un perfil diferente se lee en los trabajos que se concentran en cuestiones de *management*. Destacan los casos exitosos del empresariado que deben ser emulados para generalizar el crecimiento económico. Los grandes capitales son identificados como productivos y el motor del desarrollo, a diferencia de las explicaciones anteriores, que se centran en su carácter negativo (Barbero, 2006; López, 2006; Kosacoff *et al.*, 2007; Gilbert, 2008). Muchas miradas son continuadoras de Chandler (1990), un especialista en historias de empresa, defensor de la supremacía de las grandes debido a la mayor productividad que posibilita su escala y producción estandarizada.

Entre quienes toman este camino, se resalta una principal oposición en la historiografía: aquellos que adoptan una concepción negativa del empresariado local y quienes distinguen particularidades dentro de la burguesía local. Ante la caracterización homogeneizadora de “rentista y especulador”, se sostiene que el estudio de empresas permite ver las distintas estrategias y destinos de los empresarios (Barbero, 2006). Se intenta rescatar una visión positiva del empresario innovador a través del estudio de su accionar, poniendo el foco en las trayectorias individuales de los capitalistas y su forma de desenvolverse en su entorno para determinar éxitos y fracasos.

De acuerdo con esta lógica, el gran problema argentino reside en que muchos empresarios no imitan a los triunfadores. Por lo tanto, la economía no responde a leyes generales que determinan las acciones individuales, sino que estas se producen abstrayéndose de dichas leyes.

Si volvemos al caso Arcor, encontramos que el eje de la explicación de esta línea de pensamiento reside en la cultura industrialista de sus dueños (Kosacoff *et al.*, 2007). Es decir, habría sido la decisión individual de Fulvio Pagani, dueño de Arcor, la clave del éxito. No obstante, las decisiones de este capital guardan estrecha relación con las potencialidades de acumulación de capital en la rama de las golosinas. En el momento en el que Arcor se insertó en la rama, en 1950, esta ya era dinámica. Existían muchas empresas que competían por un lugar en el mercado. Por este motivo, sus dueños estaban obligados a tomar ciertas decisiones, como aumentar la productividad del trabajo mediante nuevas inversiones, dado que quien no producía con los costos socialmente determinados quedaba relegado de la competencia. Para ser el productor número uno, Arcor no tuvo otra opción que invertir.

Es la rama de la producción la que posee ciertas potencialidades; los capitales que en ella se acumulan se valorizan de acuerdo a las posibilidades y los límites que la rama a nivel mundial les impone. Así, el planteo pasa de enfatizar el carácter individualista y subjetivo de las decisiones a reconocer las determinaciones estructurales y, por lo tanto, sociales de la producción, es decir, de la acumulación del capital (Baudino, 2008).

Las corporaciones empresariales

Otro punto en el que se pueden observar las particularidades de la burguesía nacional, y así las potencias del capitalismo argentino, son las corporaciones empresariales. Su acción política permite seguir cómo se expresan las diferentes fracciones del capital en relación con el Estado, otras fracciones de capitalistas o la clase obrera. Nos concentraremos en las dos principales corporaciones (Unión Industrial Argentina y Confederación General Económica) que actúan en la Argentina y que han sido objeto de análisis y discusión.

Los buenos

Es un argumento difundido que la burguesía nacional nació durante el peronismo gracias a una serie de medidas que privilegiaron la economía mercado-internista y dieron lugar al desarrollo de los pequeños y medianos capitales. La Confederación General Económica (CGE) fue, según Eduardo Basualdo (2006), la institución que aglutinó los intereses de esta fracción de la burguesía y permitió su conformación como sujeto social. Los trabajos que versan sobre la institución enfatizan la contradicción entre un programa “nacionalista e industrialista” (Brennan, 1998) propulsor de una alianza con el movimiento obrero (Galetti, 2006), propia de las fracciones adheridas a la CGE, con el “dependentismo” de la dirigencia tradicional (UIA, SRA), que, a pesar de ocupar los resortes del poder, no se ha erigido en una clase dominante con intereses en el “engrandecimiento del conjunto na-

cional” (Cúneo, 1967; Niosi, 1974). Asimismo, se resalta (en sintonía con el relato oficial, CGE, 2000; Gelbard, 1972) el programa “modelo” de la burguesía nacional defendido por José Ber Gelbard (líder de la CGE), signado por la construcción de una estructura nacional “sin excluidos” (Seoane, 2003). Un avance en el camino de intentar mostrar los límites de la conciliación de clases perseguida por la CGE se plasma en un trabajo reciente (Brennan y Rougier, 2013; Walkman, 1985), aunque la ausencia de un estudio detallado oculta el costado golpista y más reaccionario de la entidad. Las últimas obras que abordan aspectos de la entidad también discuten con la imagen inmutable y monolítica de la estrategia político-económica de la corporación (Bellini, 2014; Jáuregui, 2003).

No obstante, las miradas que proponen ciertas críticas a la acción de la CGE no son las que gozan de mayor divulgación. La imagen predominante pinta a la corporación como representante de los pequeños capitales nacionalistas y desarrollistas, aliados naturales de la clase obrera y defensores de la democracia. Pero, si miramos sin prejuicios el devenir político de la CGE durante los agitados años desde el gobierno de Illia hasta el golpe militar de 1976, debemos cuestionar la imagen que se tiene de la entidad. En el inicio del período señalado, la CGE no fue ajena a la hostilidad generalizada que sufría el gobierno de Illia. Trazó una alianza con la Confederación General del Trabajo (CGT) y apoyó el intenso plan de lucha que llevó adelante en 1964, que incluyó reivindicaciones económicas inmediatas para los obreros, la democratización del sistema político (es decir, el fin de la proscripción al peronismo), así como un programa de desarrollo industrial asentado en el capital nacional. Sin embargo, la alianza que parecía viable en un momento de bonanza económica se diluyó en cuanto dejaron de soplar vientos a favor.

En los meses previos al golpe, el abandono de la línea reformista por parte de la corporación en cuestión se verifica en varias intervenciones. La más significativa: su rotunda oposición a una reforma de la Ley de Contrato de Trabajo que propiciaba mejores condiciones para la venta de fuerza de trabajo. De allí en adelante, la línea se reforzó con el apoyo al golpe militar de Onganía en 1966 y los primeros años de gestión de Krieger Vasena al frente del Ministerio de Economía (Baudino, mimeo).

En la etapa poscordobazo (1969), la CGE volvió a virar su línea política hacia una de tendencias reformistas. La magnitud alcanzada por la crisis política evidenciaba la necesidad de incrementar las concesiones económicas y simbólicas a las masas, para reencauzarlas en la senda institucional. El peronismo aparecía así como la alternativa política más racional frente a la coyuntura planteada. Su capacidad para contener las tendencias insurreccionales no podría haber sido posible si no se hubiese estado en un momento de auge económico, gracias al alza excepcional de la renta agraria que habilitaba una nueva experiencia reformista. La posibilidad de distribuir riquezas a un número mayor de capitales individuales y la contención de la clase obrera movilizadas explican el apoyo de la mayoría de los sectores burgueses. La unificación de la CGE y la UIA en una sola corporación detrás del apoyo al Pacto Social se inscribe en esta particular situación (Baudino y Sanz Cerbino, 2011).

El fin de la bonanza económica y la muerte de Perón volvieron a poner sobre el

tapete las disputas políticas intercapitalistas y el reavivamiento de la marcha de las tendencias insurreccionales de la clase obrera. La unidad de la UIA con la CGE comenzó a resquebrajarse. El plan de Celestino Rodrigo, ensayado en junio de 1975, marcó definitivamente la ruptura. El acuerdo solapado de dirigentes de la ex UIA, junto con la megadevaluación y el congelamiento salarial, expresaba que ya no había lugar para el reformismo.

Paralelamente, se iba gestando la alianza golpista, encabezada por APEGE.⁵ La atracción ejercida sobre muchos de los ex integrantes de la UIA, así como de la CGE original, generó la inevitable descomposición de la alianza reformista. Buena parte de las corporaciones empresarias en todas las ramas y capas se alinearon con el programa que pugnaba por un profundo ajuste de la economía para volver a poner en marcha una acumulación de capital en crisis. Urgía el disciplinamiento de la clase trabajadora y la expropiación de sus condiciones de vida que, dada la virulencia de la tarea, demandaban un Estado de excepción y una brutal represión, sancionados desde el 24 de marzo de 1976.

Malos y feos

La Unión Industrial Argentina (UIA) es para la mayoría de intelectuales y políticos que piensan el problema del desarrollo y que han analizado la trayectoria de la entidad uno de los principales escollos. Se proyecta una imagen de una corporación representante de las franjas mono u oligopólicas y transnacionalizadas del capital, tendientes a “acomodarse” en cada ciclo económico, persiguiendo sus intereses de corto plazo (O’Donnell, 1982). Su programa económico estaría signado por ideas liberales entre las cuales se destacan la necesidad de retracción del Estado de las esferas económica y social, la libre asignación de recursos a través del mercado y el otorgamiento de un papel relevante al capital multinacional, en clara oposición a la alianza encabezada por la CGE (Acuña, 1996). En sintonía con esta descripción, se enfatiza que la corporación, a diferencia de la CGE, es una entidad que hizo poco hincapié en defender políticas proindustriales (Schvarzer, 1991). La razón obedecería a que la UIA estuvo dirigida por exponentes de la burguesía diversificada, grandes capitales nacionales y extranjeros, asentados en varias ramas y con una fuerte impronta financiera.⁶

Pero, por un lado, un examen de su composición social pone en tensión las teorías difundidas. No se trata de un cuerpo homogéneo de grandes capitales a escala nacional (todos pequeños a escala mundial), sino que en su interior se encuentra un universo de pequeños capitales que permiten pensar una de las razones de las tensiones en la línea a desarrollar que se observan en cada etapa (Baudino, 2014).

Una constante en el programa de la UIA, que se expresó tanto a favor del plan Krieger Vasena como del Pacto Social del tercer gobierno peronista, fue el reclamo de la función de tutelar del Estado del desarrollo industrial, a fin de proteger el mercado nacional, im-

⁵ Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Empresarias.

⁶ Estado del arte acerca de la UIA en sus diferentes etapas en Baudino, 2012.

plementando políticas de promoción industrial y obras públicas en infraestructura, entre otras. Así, no se sostiene que la UIA haya defendido un programa liberal clásico en el sentido vulgar del término, ya que sus debilidades le impedían la defensa de la liberalización total del mercado y la apertura indiscriminada de la economía a la competencia internacional. Sus capitales requerían transferencias estatales para poder reproducirse y la protección del mercado interno. No obstante, dicho programa no careció de contradicciones. A la vez que requerían protección del mercado interno, necesitaban la apertura a la importación de maquinarias e insumos de ramas no desarrolladas por la industria local o en un nivel rudimentario que implicaba mayores costos que los producidos en el exterior.

Ligada al punto anterior se encuentra la visión de la UIA como un grupo de capitales especuladores, despreocupados por la obtención de ganancias en la esfera de la producción y, en consecuencia, del desarrollo industrial nacional. La protección del mercado interno, mediante la protección arancelaria o subvaluación de la moneda, tenía por fin asegurar una barrera para el desarrollo industrial ante la debilidad de los capitales que integraban la UIA. La apertura indiscriminada los hubiese colocado en inferioridad de condiciones frente a sus pares extranjeros, mucho más competitivos.

El pedido de subsidios estatales se orientó a compensar la brecha de productividad con sus competidores. Se solicitaba en todo momento que el Estado incentivara el desarrollo industrial mediante exenciones impositivas, tarifas de servicios subsidiadas y el incremento de los regímenes de Promoción Industrial. Incluso, se solicitaban permisos especiales para importar maquinarias con el objeto de modernizar los procesos de producción e incrementar la productividad de trabajo.

Estas medidas implican la necesidad de que el Estado compense las inferiores condiciones de competitividad de los capitales radicados en la Argentina producto de las debilidades históricas de este espacio de acumulación. No se trata de un programa tendiente a valorizar en el mercado financiero las ganancias en abstracción de la producción industrial. Antes bien, parece responder a las necesidades de condiciones propicias para reproducir su capital real en crisis.

El reclamo recurrente de reducción de costos laborales se emparenta con el punto anterior, como forma de incrementar su competitividad frente a la competencia extranjera (Baudino, 2012).

Los sucesivos virajes en las formas políticas adoptadas por la CGE y UIA (al menos en el convulsionado período 1964-1976) obligan a repensar las fórmulas con las que se califica el comportamiento de los capitalistas. Antes que observar un programa político definido e inmutable, la acción política aparece como tendiente a garantizar la reproducción del capital individual. Para ello las entidades, como expresiones políticas de fracciones y/o capas de la burguesía, se sirven de medidas económicas del más variado tinte, de acuerdo con el momento económico y político en que se actúe. Su acción política no aparece asociada con las ideas y voluntades autónomas de los sujetos, sino que estas expresan las relaciones sociales más generales que las determinan. Así la UIA y la CGE intervienen políticamente en la Argentina, país capitalista cuya especificidad reside en que sus capitales reciben renta

para compensar su baja productividad. Su acción política se encuentra en estrecha relación, entonces, con los ciclos de la renta. Las fases de auge y contracción que delimitan formas políticas aparentemente antagónicas, pero que expresan la unidad de reproducción del capitalismo argentino.

Una espera en vano

En el presente artículo mostramos las variantes en torno al lugar que se le adjudica a la burguesía en el desarrollo económico nacional. La que ha predominado, con matices, en los últimos años supone que la burguesía nacional es un actor central en el desarrollo. Existe cierto acuerdo en identificar a la burguesía nacional con el sector de empresas pequeñas y medianas, a diferencia del sector de los grandes capitales, considerados especuladores, antiindustriales y monopólicos y por lo tanto no plausibles de expresar a la verdadera burguesía nacional. Este sujeto debería componerse de capitales nacionales, con un proyecto político de país integral, cuya actividad prioritaria sería la producción para el mercado interno. Sería proclive a proporcionar un nivel salarial suficiente como para incentivar la demanda, gestando las bases de la alianza capital-trabajo. Ante la centralidad de la acción de este sujeto, se hace urgente para intelectuales y políticos hallarlo y estimular su “buen” comportamiento. La acción de la burguesía es indispensable en el curso que toma la economía argentina.

Pero nos preguntamos qué determina la acción de la burguesía. ¿Es realmente el motor del desarrollo o en su acción se expresan determinaciones que exceden su voluntad individual? Intentamos en este trabajo poner en discusión las diferentes miradas acerca del problema desde una perspectiva que arranque desde el capital como relación mundial que en su marcha reproduce la vida en este sistema. Los capitalistas y la clase obrera, los polos de la relación social capitalista, expresan en su acción el movimiento del capital; su acción no es independiente del curso general de acumulación de capital. Por lo tanto, los capitalistas en cuanto sujetos no pueden modificar lo que corresponde a la esfera de los rasgos estructurantes de la relación.

En el caso argentino, los capitalistas expresan las particularidades del espacio de acumulación en el que se insertan, delineadas por el capitalismo como realidad mundial. Así, los capitalistas individuales y agrupados en corporaciones como la UIA y la CGE se desenvuelven en la Argentina, país capitalista cuya especificidad reside en la alta productividad del agro y la baja productividad de la industria, a escala internacional. Los capitales industriales reciben renta para compensar su baja productividad; por lo tanto, su reproducción se encuentra determinada por la posibilidad de reparto de riqueza proveniente del agro, y ni el burgués más nacional y popular puede escapar a esta situación. Solo puede esperar un mejor reparto en las coyunturas de bonanza económica, pero no modificar las particularidades de la acumulación de capital en la Argentina, determinadas por su lugar en el capitalismo mundial.

Por otra parte, ¿qué lugar van teniendo los capitalistas en la reproducción del capital, es decir, de la vida en el modo de producción capitalista? ¿Al mundo no lo hace andar la clase obrera cada vez de forma más social y total? Si es así, parece en vano para la clase obrera depositar la fe en buscar o crear un empresario nacionalista, industrialista cuando cada vez más el desarrollo cae de su lado.

Bibliografía

- Acuña, C. (1996). “Las contradicciones de la burguesía en el centro de la lucha entre el autoritarismo y la democracia (1955-1983)”. *Realidad Económica*, nº 138.
- Asborno, M. (1993). *La moderna aristocracia financiera. Argentina 1930-1992*. Buenos Aires: El Bloque.
- Azpiazu, D. (1987). *Concentración de la industria argentina a mediados de los '90*. Buenos Aires: Eudeba-FLACSO.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina. Industria y Economía 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Barbero, M. I. (2006). “La historia de empresas en la Argentina: trayectoria y temas en debate en las últimas dos décadas”. En Gelman, J. (comp.), *La historia económica argentina en la encrucijada. Balances y perspectivas*. Buenos Aires: Prometeo.
- Basualdo, E. M. (1984). *Integración y diversificación empresarial, rasgo predominante del poder transnacional en la Argentina*. Buenos Aires: Centro de Economía Transnacional.
- (1987). *Deuda externa y poder económico en la Argentina*. Buenos Aires: Nueva América.
- (2001). *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad de Quilmes.
- (2006). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XIX.
- Baudino, V. (2014). “Sociografía de las corporaciones empresarias en Argentina. Unión Industrial Argentina, 1966-1974”. *Revista Economía del Caribe*, vol. 3, enero-junio de 2014.
- (2008). *El ingrediente secreto*. Buenos Aires: Ediciones RyR.
- (2012). *La estrategia de la UIA 1966-1976*. Tesis doctoral, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- (mimeo). “El pequeño capital entre democracia y dictadura militar. La Confederación General Económica, Argentina (1964-1968).”
- Baudino, V. y Sanz Cerbino, G. (2011). *Las corporaciones agrarias e industriales frente al golpe del '76: apuntes para la reconstrucción de la Fuerza Social Contrarrevolucionaria*. Buenos Aires: Instituto Gino Germani.
- Bellini, C. (2014). *Convenciendo al capital. Peronismo, burocracia, empresarios y política industrial, 1943-1955*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Brennan, J. (1998). “Industrialist and bolicheros: Business and the Peronist Populist Alliance 1945-1976”. En Brennan, J. (comp.), *Peronism and Argentina*. Wilmington: Scholarly Resources.

- Brennan, J. y Rougier, M. (2013). *Perón y la burguesía argentina. El proyecto de un capitalismo nacional y sus límites (1946-1976)*. Buenos Aires: Lenguaje Claro.
- Castellani, A. (2010). *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo.
- Chandler, A. (1990). *Scale and Scope. The dynamics of Industrial Capitalism*. Cambridge Mass.: Harvard University.
- Confederación General Económica de la República Argentina (2000). *CGE: 50 años de historia 1950-2000*. Buenos Aires.
- Cúneo, D. (1967). *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*. Buenos Aires: Pleamar.
- Dethiou, C. (2008): “Macar S.R.L.: Trayectoria de una empresa textil (1956-1990)”. XXI Jornadas de Historia Económica, Caseros.
- Echagüe, C. (2004). *Argentina: declinación de la soberanía y disputa interimperialista*. Buenos Aires: Ágora.
- Fronidizi, S. (1955). *La realidad argentina*. Buenos Aires: Praxis.
- Galetti, P. (2000). “Líneas contrapuestas en la evolución de las entidades empresarias”. *Realidad Económica*, n° 174.
- Gelbard, J. (1972). *Las organizaciones empresariales en la evolución argentina*. Buenos Aires: CGE.
- Gilbert, J. (2008): “El grupo Ernesto Tornquist y sus vínculos sociales”. XXI Jornadas de Historia Económica, Caseros.
- Iñigo Carrera, J. (2003). *El capital: razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- (2007). *La formación económica de la sociedad argentina*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- (2013). “La unidad mundial de la acumulación de capital en su forma nacional históricamente dominante en América Latina. Crítica de las teorías del desarrollo, de la dependencia y del imperialismo”. *Marxismo crítico* (www.marxismocritico.com).
- Jáuregui, A. (2003). *Brasil y Argentina. Los empresarios industriales, 1920-1955*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Kornblihtt, J. (2008). *Crítica del marxismo liberal*. Buenos Aires: Ediciones RyR.
- Kosacoff, B. et al. (2007). *Globalizar desde Latinoamérica. El caso ARCOR*. Colombia: McGraw-Hill.
- López, A. (2006). *Empresarios, instituciones y desarrollo económico: el caso argentino*. CEPAL, edición electrónica.
- Niosi, J. (1974). *Los empresarios y el Estado Argentino (1955-1969)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- O'Donnell, G. (1982). *El Estado burocrático-autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Belgrano.
- Pampin, G. (2008). “La industria de bienes electrónicos y el desarrollo tecnológico en Argentina: expansión y crisis de Winco, S.A., 1954-1980”. *Revista de Historia Industrial*, n° 38.
- Peña, M. (1986). *Masas, caudillos y élites. La dependencia argentina de Yrigoyen a Perón*. Buenos Aires: El Lorraine.

- Ramil Cepeda, C. (1972). *Crisis de una burguesía dependiente*. Buenos Aires: La Rosa Blindada.
- Rapoport, M. (2012). “¿Existe una burguesía nacional?”. BAE, 26 de noviembre, Buenos Aires.
- Rapoport, M. et al. (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Macchi.
- Roman, V. y Di Salvo, M. T. (2008). “Los ‘hombres de farmacia’ como empresarios”. XXI Jornadas de Historia Económica, Caseros.
- Rougier, M. (2007). “Expansión y crisis de La Cantábrica (1940-1990)”. En Rougier, M. (comp.), *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina 1950-1980*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Rouquié, A. (1994). *Poder militar y sociedad política en la Argentina. 1943-1973*, tomo II. Buenos Aires: Emecé.
- Sábato, J. (1991). *La clase dominante en la Argentina moderna. Formación y características*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Schorr, Martín y Wainer, Andrés (2006). “Trayectorias empresariales diferenciales durante la desindustrialización en la Argentina: los casos de ARCOR y Servotron”. *Realidad Económica*, n° 223.
- Schvarzer, J. (1991): *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Schvarzer, J. (1996). *La industria que supimos conseguir*. Buenos Aires: Planeta.
- Schvarzer, J. y Rougier, M. (2006). *Las grandes empresas no mueren de pie: el (o) caso de SIAM*. Buenos Aires: Norma.
- Seoane, M. (2003). *El burgués maldito: los secretos de Gelbard, el último líder del capitalismo nacional*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Valle, H. (2015). “Se busca...”. *Página 12*, domingo 22 de noviembre, Buenos Aires.
- Waldmann, P. (1985). *El peronismo, 1943-1955*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Zaiat, A. (2012). “Burguesía fallida”. *Página 12*, 1 de abril, Buenos Aires.

Política y desarrollo en Brasil. Reflexiones sobre el lulismo

Ignacio Cretini y Juan Pablo Deluca¹

Resumen

A principios del siglo XXI, la gran mayoría de los países de América Latina ingresaban en un proceso de inflexión sociopolítica originado por una crisis mayor de orden sociocultural (Calderón, 2008), como corolario del fracaso de un orden político-institucional asociado con las recomendaciones de política neoliberales. En este contexto, la sociedad brasileña impulsó un proceso inédito de alternancia política, que permitió al ex dirigente obrero Luiz Inácio Lula da Silva asumir como presidente de la República Federativa de Brasil en el año 2002. Lula consiguió que reflotasen las expectativas de que el país retomaría el camino del desarrollo económico con justicia social y distribución de la riqueza, en sintonía con las demandas expresadas por un conjunto amplio de la población. Desde una perspectiva histórica, el artículo hace un balance de este proceso a partir de un recorrido por los aspectos políticos y su relación con los elementos más relevantes de política macroeconómica, para luego vincularlos con la evolución de la distribución del ingreso en comparación con las etapas históricas previas desde el desarrollismo. En base al ciclo histórico largo, se discuten los alcances y limitaciones que tuvo la estrategia neodesarrollista durante el lulismo.

Introducción

Las demandas de la sociedad brasileña por un proceso de alternancia político-partidaria a principios de la década de 2000 confluyeron, entre otros factores, en la elección y asunción

¹ Ignacio Cretini es licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y actualmente está finalizando la Maestría en Desarrollo Económico de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Es docente de grado en la UNSAM y forma parte del programa de investigación sobre “Innovación, desarrollo y multiculturalismo en América Latina”, en la misma universidad.

Juan Pablo Deluca es licenciado en Economía por la UBA y posee una especialización en Desarrollo Local y Economía Social por la misma universidad. Es docente auxiliar de posgrado en la maestría en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y el Caribe del Centro Internacional de Estudios Políticos (CIEP), UNSAM, y forma parte del programa de investigación sobre “Innovación, desarrollo y multiculturalismo en América Latina” en la misma UNSAM.

del ex dirigente obrero Luiz Inácio *Lula* da Silva como nuevo presidente de la República Federativa de Brasil en enero de 2003. A partir de ese momento comenzaron a desplegarse las bases de la estrategia de desarrollo denominada “neodesarrollista”,² afincadas en un proceso político caracterizado por un retorno de la centralidad del Estado a la esfera redistributiva y productiva, tasas de crecimiento económico sostenidas en combinación con políticas específicas tendientes a la inclusión social, política y económica de amplios sectores de la población históricamente marginados. El liderazgo carismático de Lula será el sustento del proyecto político a partir de una alianza de larga duración con los sectores sociales más relegados del norte y noreste del país (Singer, 2012). Dicha coalición se efectiviza mediante un proceso de “inclusión desfavorable” (Calderón, 2012) que implicó una mejora significativa de los ingresos de la población más vulnerable y la posibilidad de acceder a otros consumos, ampliando determinados derechos individuales y colectivos, lo cual efectivamente logró generar un piso de dignidad superior. Sin embargo, las prácticas paternalistas y clientelares, desde las esferas municipales hasta el sistema parlamentario, como también la todavía elevada inequidad distributiva, continuaron reproduciendo desigualdades sociales, políticas y culturales, con fuerte representación geográfica y racial.

Se va a revisar el proceso político y económico de Brasil en el período entre 2002 y 2010, partiendo de la tesis central de que la figura carismática de Lula y su pragmatismo político colocaron nuevamente a la política en el centro del desarrollo, estableciendo un nuevo modelo de acumulación que no implicó una ruptura drástica con la política económica de los años noventa, sino una sumisión a los objetivos de un Estado-actor enfocado en gestionar el conflicto distributivo a través de un proceso de elevado crecimiento económico.³

Del Partido de los Trabajadores al lulismo

Desde la primera elección presidencial con el retorno de la democracia después del largo período en dictadura en 1989, el Partido de los Trabajadores (PT) siempre participó en las elecciones de la mano del ex obrero metalúrgico y líder sindical. Su propuesta política original era radical y transformadora del orden institucionalizado.⁴ Las bases sociales del PT inicialmente reunían parte de la clase trabajadora organizada, intelectuales y clase

² Para una caracterización económica del neodesarrollismo en Brasil, se recomiendan los trabajos de Luiz Carlos Bresser-Pereira (2006; 2015).

³ El concepto de desarrollo se aborda desde una perspectiva interdisciplinaria, que sobrepasa al desarrollo económico. Es decir, además de las transformaciones estructurales necesarias para avanzar en el desarrollo económico de países dependientes, es necesario considerar las condiciones políticas y sociológicas del desarrollo económico. Medina Echavarría advirtió tempranamente sobre la importancia de considerar que las necesarias conexiones entre el tipo de institucionalidad y el modelo de desarrollo suponen actores con capacidad de construir una relación fecunda entre ambas dinámicas (1980). Para el autor una ética del desarrollo supone a la vez una responsabilidad compartida y una cierta ética del consumo que, por ejemplo, no han tenido las élites dirigentes de América Latina para impulsar regímenes democráticos que puedan consolidar un desarrollo socialmente incluyente (Calderón, 2015).

⁴ En la primera campaña presidencial del PT, Lula “prometió una ruptura efectiva de la pauta autocrática de dominación social”, para “eliminar la “exclusión social”, por lo menos en parte, radicalizando el proceso de democratización al otorgarle las bases materiales adecuadas” (Sallum, 2003: 291).

media urbana, que se identificaban con las ideas más de izquierda y abogaban por un reformismo “fuerte” (Singer, 2012). Particularmente no estaba enfocado en representar a las “masas” ni a los sectores más pobres de Brasil, que paradójicamente se veían cooptados por los partidos tradicionales conservadores del norte.

Sin embargo, las transformaciones de los años noventa en las esferas nacional –aumento del desempleo, pérdida de poder de protesta y negociación de los sindicatos– e internacional –procesos globalizadores– forzarán al partido a adoptar una lógica de funcionamiento similar a los partidos tradicionales basada en la maximización de votos. Así, se irá tejiendo una coalición con grandes empresas y sectores del capital financiero e incluso con partidos ideológicamente opuestos,⁵ a la vez que su líder adoptará un discurso más moderado, permitiendo el acercamiento a los sectores más pobres de Brasil.⁶ Es decir, el PT pasará de un discurso “radical” en sus orígenes a otro más conciliador y de continuidad,⁷ con promesas de un plan económico ortodoxo, respeto a los contratos y reconocimiento de la deuda externa del país para conquistar, en simultáneo, la confianza de una parte de la clase media y el empresariado (Godoy dos Santos, 2007).

Al igual que en Venezuela con Hugo Chávez o más tarde en la Argentina con Néstor Kirchner o Evo Morales en Bolivia, la figura de Lula en Brasil se tornará un fenómeno social que permitirá saltar las crisis de representación partidaria en base a liderazgos personalizados carismáticos de relación mediática y directa con las masas populares. Para 2002, en vísperas de los comicios presidenciales bajo una fuerte demanda de alternancia, se verifica un aumento sostenido de la popularidad del PT en todos los estratos sociales, alejándose de sus competidores directos –PMDB, PSDB y el PFL– (Singer, 2012). En las elecciones sucesivas se verificará una importante reconfiguración de la base social de su electorado, alcanzando a las masas más pobres del norte de Brasil a costa de la pérdida de la adhesión de los estratos sociales más altos, en sintonía con la consolidación de una alineación de sectores medios detrás de la figura de Lula. De esta forma, se revierte el patrón histórico identificado entre 1989 y 2000, donde los porcentuales de preferencia por el PT crecían en relación directa al nivel de escolaridad de la población.⁸ Dejaba de ser un partido estrictamente ligado con “intereses organizados, de intelectuales y la clase media urbana progresista” (Hunter y Power, 2007: 4) para pasar a disputar los sectores sociales más pobres, retenidos históricamente por los partidos más conservadores.

⁵ Un ejemplo claro es la alianza electoral para las elecciones de 2002 con un empresario perteneciente al Partido Liberal (PL), Alencar, con el argumento de que permitiría lograr un acercamiento a los sectores religiosos que siempre habían sido hostiles al radicalismo petista.

⁶ En 1994, mientras Fernando Henrique Cardoso se postulaba a la Presidencia de la República con la formación de su imagen nacional a partir de la defensa y explicación del Plan Real casi a diario en la televisión, Lula llevaba adelante “la Caravana de Ciudadanía, viajando por todo Brasil y preparando las imágenes de un Brasil poco conocido por los brasileños, pavimentando su candidatura” (Manhanelli, 2007: 61).

⁷ Los cambios de postura del PT de Lula que son llevados a la televisión son decisivos; “la imagen de Lula ‘Che Guevara’ se transforma en Lulinha Paz y Amor, de barba recortada y cabello ordenado” (Manhanelli, 2007: 62).

⁸ Para un análisis más profundo y detallado de estas tendencias, se recomienda consultar el trabajo de André Singer (2012).

Hacia el año 2006, el crecimiento sostenido del mercado interno junto con los programas de ingresos y de transferencias condicionadas permitieron que, a pesar de los rumores de corrupción un año antes –el denominado “mensalão”–, el gobierno no perdiera legitimidad dentro de los estratos sociales más favorecidos por esas medidas. Ya en el segundo mandato presidencial, con el mayor dinamismo de la economía producto de un aumento de la injerencia del Estado en la esfera productiva, se crearon millones de puestos de trabajo que consolidaron el apoyo definitivo de estos sectores. Tomando algunas de las regiones metropolitanas más representativas de cada región –en base al tamaño de la población–, se verifica la profundización de la división geográfica del electorado entre los dos partidos en pugna durante toda la década del 2000 (tabla 1).

Tabla 1. Distribución geográfica del resultado electoral en segunda vuelta, expresado en porcentajes, entre 2002 y 2010

Región	Estados	2002		2006		2010	
		PT	PSDB	PT	PSDB	PT	PSDB
Norte	PA	53	47	60	40	53	47
Noreste	BA	66	34	78	22	71	29
	CE	72	28	82	18	77	23
Centro-Oeste	GO	57	43	55	45	49	51
	SP	55	45	48	52	46	54
Sudeste	RJ	79	21	70	30	60	40
	MG	66	34	65	35	58	42
Sur	RS	56	44	45	55	49	51
	PR	59	41	49	51	45	55

Fuente: elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior Electoral. Los datos fueron consultados el 30 de mayo de 2015 en <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>.

Entre 2002 y 2006, el electorado del PT aumentó en los estados del Noreste –Ceará y Bahía– y el Norte, mientras que en el resto se contrajo, perdiendo estados estratégicos como San Pablo –de 55% a 48%–, Rio Grande do Sul –de 56% a 45%– y Paraná –de 59% a 49%–.⁹ En las elecciones de 2010, cuando la candidata ya era Dilma Rousseff, los estados del Noreste y Norte siguieron favoreciendo al PT, con valores por encima a los de 2002. En tanto, en el resto de las regiones se fortaleció el PSDB, a excepción de Río de Janeiro y Minas Gerais, donde hay una fuerte pérdida de votos, pero continuó predominando el electorado petista.

⁹ Cabe destacar que en los estados de Río de Janeiro y Minas Gerais, pertenecientes a la región Sudeste, el PT mantuvo niveles de adhesión similares a los de la zona nordestina.

La política en el centro del desarrollo económico

El trípode formado por el Plan Bolsa Familia, elevación del Salario Mínimo (SM) y la expansión del crédito a los sectores de baja renta, sumado a un conjunto de programas focalizados en los sectores más vulnerables y con el paño de fondo de la disminución de precios de la canasta básica alimentaria, permitieron el descenso significativo de la pobreza a partir de 2004. En estos años la economía retomó el crecimiento y se aceleró significativamente la generación de puestos de trabajo.¹⁰

En perspectiva histórica, la estrategia neodesarrollista retomará determinadas formas del Estado-actor registradas hasta finales de los años setenta, en relación con su centralidad en la planificación de la política económica, incorporando un sentido de fuerte redistribución del ingreso y la expansión del mercado doméstico, lo cual implica una ruptura con el paradigma neoliberal con centro en el mercado. Luego de la crisis financiera de 2002 y la devaluación del real, y ante la incertidumbre generada por la asunción de un gobierno de raigambre no tradicional, en los primeros dos años de gestión el gobierno de Lula llevó adelante un plan macroeconómico conservador que se basaba en la contracción del gasto público, con el fin de elevar el superávit fiscal y liberar más recursos para el pago de los intereses de la deuda. Esto indujo una contracción del nivel de demanda interna y del poder de compra de la población entre 2003 y 2004, redistribuyendo el ingreso en favor del capital financiero. A pesar de ello, el nivel de actividad empezaba a recuperarse gracias a la contribución del sector externo, impulsado por las bajas tasas de interés estadounidenses, el fuerte aumento de los precios de las materias primas y la gran demanda china de las exportaciones brasileñas.

En sintonía con varios países de la región, el inicio de un ciclo de mejora de los términos de intercambio creó las condiciones para comenzar una fase de expansión orientada a la exportación de bienes intensivos en recursos naturales. Sin embargo, Lula decidió no dejar al sector externo como único protagonista del crecimiento económico en los años siguientes, desplazando la impronta ortodoxa de la política macroeconómica para supe-ditarla a objetivos políticos. Esto se tradujo en un relajamiento de las metas fiscales y la reducción de las tasas de interés, para aumentar la masa de recursos destinada a políticas redistributivas y de ingreso y reactivar el mercado. En términos de política monetaria y cambiaria, la sistemática apreciación del real neutralizaba el impacto de los precios de los productos básicos en la tasa de inflación, generando una mejora considerable del poder de compra de la población. En el segundo mandato, el Estado profundizó su injerencia en la economía, elevando los recursos destinados a inversión pública, empresas estatales y políticas de exenciones impositivas. Este nuevo ciclo económico se caracterizará por el dinamismo del consumo doméstico como motor del crecimiento y por un proceso de acumulación de reservas internacionales y reducción de la ratio deuda externa/PBI, posi-

¹⁰ Este proceso ha sido caracterizado por varios autores. Marcelo Neri lo llamó el plan "Real de Lula" (Neri, 2007), mientras que Singer (2012) lo describe como el círculo virtuoso que consiguió finalmente absorber a la masa históricamente excluida del capitalismo brasileiro, incorporándola al círculo económico formal.

bilitando un sendero de acumulación más sostenible respecto del patrón de crecimiento vía endeudamiento externo del modelo económico anterior.

La redistribución del ingreso como motor del crecimiento

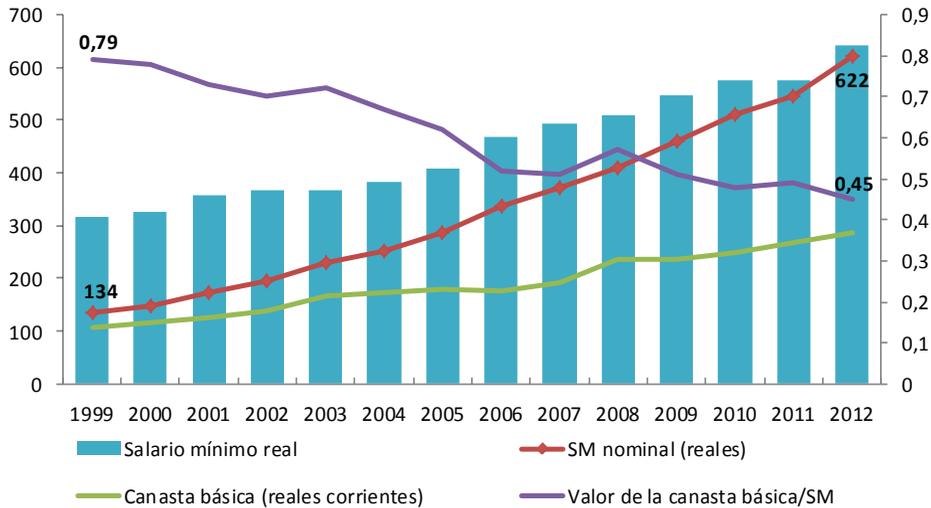
Luego del ajuste fiscal inicial, la mejora de la economía por el incremento de la demanda externa y el viraje en la política económica desde 2004 permitieron al gobierno iniciar un proceso de expansión del gasto público. En términos del PBI, el gasto público total que estuvo prácticamente estancado durante los dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) –alrededor del 21%– se incrementó hacia el final del primer gobierno de Lula a 23,73%, y en plena crisis financiera internacional siguió avanzando como instrumento de política contracíclica hasta alcanzar el nivel máximo de 26,61% en 2009. En particular, el gasto público social por habitante que había aumentado 11,5% en la época de FHC se aceleró fuertemente durante el *lulismo*, creciendo un 44,1% entre 2002 y 2009.¹¹

La expansión de la demanda agregada se vio reflejada en una mejora del mercado de trabajo. La tasa de desempleo que se había incrementado de un 7,2% en 1992 a un máximo de 10,4% en 1999, logró reducirse hasta un nivel mínimo de 6,7% en 2012. La pobreza, ubicada hasta el año 2002 en torno al 35%, descendió de forma persistente hasta menos de la mitad en el año 2012 (15,96%). La pobreza extrema –indigencia– disminuyó de casi 15% hasta un 5,3% en igual período.¹² Una medida central en el proceso de expansión de la demanda interna fue el incremento en la capacidad de compra de los sectores sociales con menores recursos. El Salario Mínimo (SM), que había crecido moderadamente en los años noventa, se elevó un 73% en el primer gobierno de Lula y un 84% entre 2006 y 2012, acumulando en los diez años un aumento del 219%. Sumado al control de los precios que componen la canasta básica, que solo aumentó 108,3% en la década, el SM incrementó su poder de compra en un 75% entre 2002 y 2012. Asimismo, el peso de la canasta básica en el Ingreso Mínimo mostró una tendencia contractiva constante, pasando de casi un 80% del Salario Mínimo en 1999, a menos de la mitad en 2012, lo cual implica una mejora contundente en los ingresos de aquellos que perciben la renta básica, para poder destinarlo a otros bienes no básicos. La mejora de los ingresos familiares y el número de familias en el estrato medio de ingresos junto con la expansión del crédito al consumo ampliaron el tamaño de los mercados de bienes corrientes y durables. Los servicios modernos y de ocio y los servicios que anteriormente constituían un “lujo” para la mayoría de la población entraron en las canastas de consumo de las mayorías (Medeiros, 2015).

¹¹ Los datos fueron consultados en CEPALSTAT, http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/query1.php?indicador_id=28, con fecha 8 de junio de 2015. Cabe mencionar que, en particular, los niveles de gasto destinado a las funciones de salud y educación, que había perdido peso en la era de FHC (de 4,83% a 4,21% y 4,46% a 3,72% entre 1995 y 2002, respectivamente), se recuperarán en 2006, alcanzando un 5,12% y 5,78% en 2009, respectivamente. En el caso del gasto en seguridad social y vivienda e infraestructura, hay un crecimiento sostenido entre ambos períodos.

¹² Datos extraídos del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), con fecha 8 de julio de 2015. En <http://www.ipea.gov.br/portal/>.

Gráfico 1. Evolución del Salario Mínimo, la canasta básica y el Salario Mínimo real



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Medeiros, 2015.

Además de las políticas redistributivas y de ingresos, varios trabajos resaltan el papel que tuvo una de las principales innovaciones financieras, como fue la introducción y difusión del crédito consignado (Barbosa y Pereira de Souza, 2010; Singer, 2012). Fruto de una iniciativa de la Central Única de los Trabajadores (CUT), el crédito consignado comenzó como un acuerdo entre los sindicatos y las instituciones financieras al final de 2003. En los años siguientes, el mismo producto fue extendido a los servicios públicos y a los jubilados por el Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), ampliando sustancialmente el crédito a las familias. Esta posibilidad abierta a los jubilados, muchas veces actuando como principal fuente de recursos en pequeñas comunidades, permitió expandir el financiamiento popular –préstamos a agricultura familiar, sobre todo en el Nordeste–, dar microcréditos y bancarizar a las personas de muy baja renta (Singer, 2012). Además, se implementaron diversos programas enfocados a los sectores más vulnerables como, por ejemplo, Luz para Todos –de electrificación rural–, construcción de cisternas en semiárido y la implementación de las clínicas dentales para personas de baja renta.

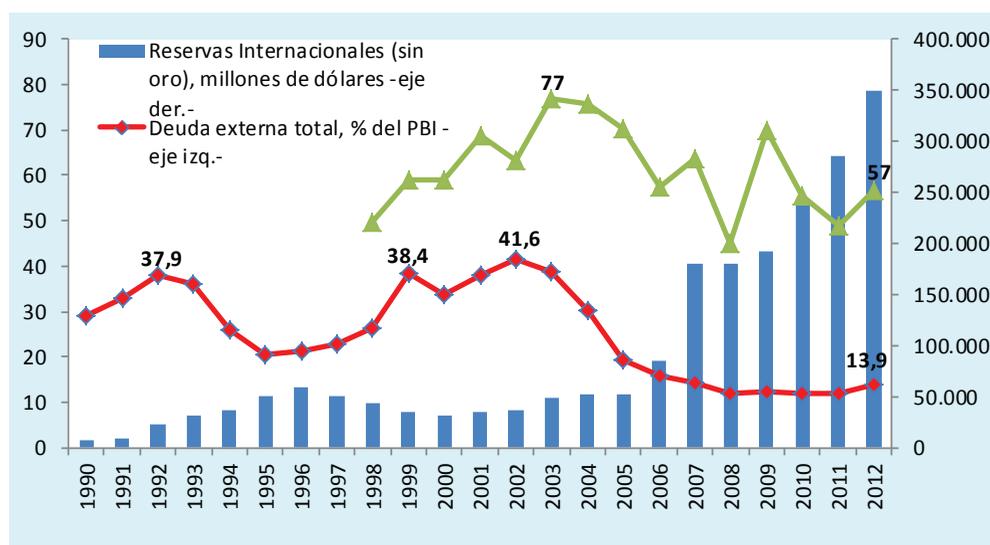
En el segundo mandato de Lula, se avanzó en reformas orientadas a la generación de nuevas fuentes de empleo en el marco de una estrategia de mayor intervencionismo estatal.¹³ Hasta el estallido de la crisis financiera internacional de 2008, la política fiscal se focalizó en un crecimiento más rápido del SM, aumento de la inversión pública y la reestructuración de carreras y salarios de los empleados públicos (Barbosa y Pereira de Souza, 2010). En términos de obra pública, se reorganizaron las políticas federales bajo el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) que, pesar de las dificultades iniciales en

¹³ Para eso, en marzo de 2006 Lula nombra a Guido Mantega como ministro de Hacienda, con un enfoque más próximo al desarrollismo estructuralista de los años 1950 y 1960.

su implementación, fue exitoso y logró aumentar la tasa de inversión de la economía.¹⁴ En este proceso, el papel de Petrobras fue central, al incrementar su inversión en Brasil de un promedio de 0,8% del PBI, entre 2003-2006, a un 1,0% del PBI, en el período 2006-2008.

Contra la lógica económica ortodoxa, el incremento del gasto público durante los dos mandatos de Lula no derivó en un incremento insostenible del déficit público que elevara el peso de la deuda pública externa sobre el nivel de actividad, sino más bien lo contrario. Si durante la etapa de apertura al capital financiero (1994-1999) el nivel de la deuda externa sobre PBI casi se duplicó, a un máximo de 41,6%, en la década de 2000 se redujo en torno al 13% (gráfico 2), en base al crecimiento económico y un superávit comercial sostenido que permitió la acumulación de reservas internacionales. La reducción del riesgo asociado a la deuda denominada en otra moneda junto con el proceso de acumulación de reservas como instrumento contra cíclico fueron dos elementos distintivos de ruptura con la política económica ortodoxa.

Gráfico 2. Nivel de endeudamiento externo y público, expresado en porcentaje del PBI, y reservas internacionales, en millones de dólares



Fuente: elaboración a partir de datos de CEPALSTAT y Fondo Monetario Internacional.

Los límites estructurales del modelo neodesarrollista

Ahora bien, la expansión del mercado interno con base en la redistribución de la renta tendrá como contracara un proceso de especialización en la exportación de bienes *commodities*, un aumento del peso de la industria de la minería en el PBI y una reducción de la participación

¹⁴ La inversión en capital fijo en Brasil pasó de 15,9% del PBI en 2005, a 19% del PBI, en 2008 (Barbosa y Pereira de Souza, 2010). Además el PAC incluía una serie de exenciones tributarias que en muchos sectores –como el de la construcción– permitió aumentar la influencia del Estado sobre las empresas privadas (Singer, 2012).

de la industria manufacturera (Medeiros, 2015). El corte heterodoxo de la política económica comenzará a debilitarse con la salida de Lula del gobierno y emergerán fuertes limitaciones del modelo implementado a partir de la desaceleración del crecimiento económico, el menor margen fiscal y el impacto de la crisis financiera internacional del año 2008. En particular, la política monetaria y cambiaria orientada a favorecer el capital financiero local e internacional –en desmedro de una estrategia de desarrollo industrial– impondrá fuertes límites a la acción estatal en términos de políticas sociales e inversión pública.

Especialización comercial en bienes intensivos en recursos naturales

La importante mejora de los términos de intercambio y el aumento de la demanda internacional de *commodities* durante el período impulsaron un fuerte incremento de las exportaciones tradicionales, que permitieron sostener un superávit de balanza comercial históricamente elevado. En particular, la irrupción de China en el comercio global –elevando la demanda mundial de alimentos y materias primas– junto con el avance tecnológico en nuevos sectores industriales –como la biotecnología– contribuyeron de manera sustancial en el nuevo patrón de especialización comercial brasileño, orientado a la producción de bienes primarios y manufacturas de bajo valor agregado, en detrimento de manufacturas industriales y de alto valor agregado (Kupfer, Castilho, Dweck y Nicoll, 2013).

Entre 2001 y 2008, el valor de los envíos al exterior en dólares creció un 240% –de 58.222 a 197.942 millones de dólares–. Sin embargo, las importaciones crecieron a un ritmo similar durante todo el período, expandiéndose un 211% en el período entre 2001 y 2008 –de 55.572 a 173.106 millones de dólares–. El superávit comercial, que alcanzó su punto máximo en el año 2006 –46.456 millones de dólares–, se fue deteriorando luego del estallido de la crisis financiera internacional hasta llegar a una situación de estrangulamiento externo: entre 2008 y 2013 el saldo comercial superavitario se contrajo un 89,7%.¹⁵ Cabe resaltar que el crecimiento del saldo de la balanza comercial durante la etapa neodesarrollista se da en un marco de fuerte apertura comercial, evidenciando una profundización de la integración comercial e interdependencia con el resto del mundo a lo largo de la década.

El perfil de las exportaciones de Brasil pasó a concentrarse en los envíos al exterior de productos agrícolas, combustibles y minerales, quitándole un peso relativo a las exportaciones de manufacturas textiles, caucho, madera y muebles, metalurgia y equipo eléctrico y óptica. Las exportaciones de productos primarios (agricultura) y de petróleo y minerales aumentaron su participación en el total de un 13,1% en 1996 a un 35,6% en 2013.¹⁶ Como contracara, el peso de las exportaciones de manufacturas de origen industrial (metalurgia, maquinaria, equipamiento y material eléctrico, vehículos y productos químicos) se redujo

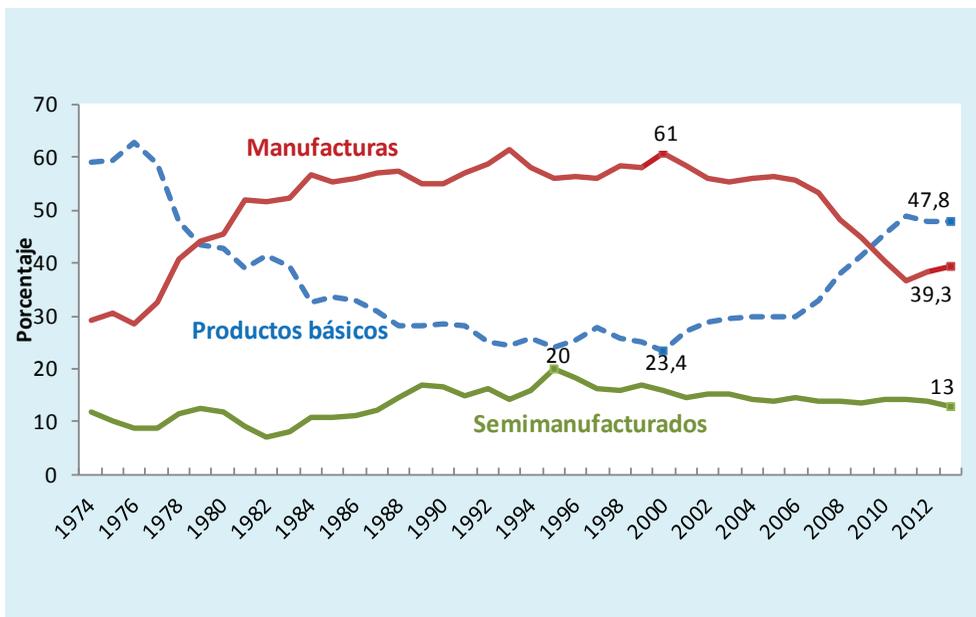
¹⁵ Los datos de Comercio Exterior surgen de la base de datos del Banco Central de Brasil.

¹⁶ Los productos primarios (agricultura) dentro de las exportaciones totales pasaron de un 6,6% en 1996 a un 15,2% en 2013, mientras que la exportación de petróleo y otros minerales subió de 6,5% a un 20,4% en el mismo período.

significativamente en igual período, pasando de 45,7% a 36,2%, quedando prácticamente equiparadas con los productos primarios y de origen extractivo.¹⁷

Este cambio en la estructura de las exportaciones se asocia directamente con el cambio en la composición por destino de los envíos al exterior. Al igual que otros países de la región, desde 2002 China pasó a ganar terreno en las compras realizadas a Brasil, que de representar el 4% de las exportaciones en 2002 llegó a explicar un 19% en 2013. Esta suba se dio en detrimento de los envíos a Estados Unidos, que dejó de ser el principal socio comercial, descendiendo del 26% en 2002 a solo el 10% en 2013, quedando en la misma posición que el Mercosur y por detrás de la Unión Europea (18%). La composición de los envíos a los nuevos socios comerciales se caracterizó por una incorporación de menor valor agregado y bajo contenido tecnológico (gráfico 3).¹⁸ En su conjunto, el panorama de la evolución del comercio exterior de Brasil refleja una reinserción en el mercado internacional basado en la explotación de sus recursos naturales y bajo valor agregado y, por otro lado, la continuidad de la restricción externa como límite al crecimiento de largo plazo y, en última instancia, al desarrollo económico.¹⁹

Gráfico 3. Exportaciones de Brasil clasificadas por intensidad de valor agregado para el período 1974-2013



Fuente: elaboración propia partir de datos de Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior.

¹⁷ Datos elaborados por el autor en base a la Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior (Funcex).

¹⁸ En particular, el porcentaje de los productos básicos sobre las exportaciones totales creció de un 23,4% en el año 2000 a un 47,8% en 2013, mientras que las manufacturas redujeron su representación del 61% del total exportado a un 39,3%, en el mismo período.

¹⁹ La literatura que evidencia la operatividad de la restricción externa como límite al crecimiento en Brasil es extensa. En particular, el trabajo de Carvalho y Lima (2009) demuestra empíricamente la hipótesis de que el crecimiento brasileño para el período 1930-2004 fue aquel compatible con un análisis de crecimiento restringido por la balanza de pagos.

Banco Central independiente de la economía real

Luego de la bonanza de los primeros años del primer mandato de Lula, la moneda brasileña retomó una senda de rápida apreciación real cambiaria, combinada con suba de tasas de interés y desregularización del ingreso de capitales de corto plazo. Con excepción de la política fiscal que mantuvo autonomía y se utilizó como herramienta contra cíclica durante el impacto de la crisis financiera internacional, las principales variables de decisión a la hora de definir un patrón de crecimiento económico y distribución del ingreso significaron otra continuidad entre la época neoliberal y neodesarrollista (Vernengo, 2011). Las tasas de interés se ubicaron persistentemente entre las más altas del mundo, induciendo un ingreso de capitales permanente durante las fases expansivas del ciclo económico (1990-1999 y 2002-2008), lo que generó una fuerte apreciación cambiaria a costa de una pérdida de competitividad industrial y déficits sistemáticos de cuenta corriente (Vernengo, 2011; Serrano, 2010).

A pesar del crecimiento económico elevado durante la gestión de Lula, este no fue muy superior a la media mundial y estuvo por debajo de otros países de América Latina y Asia (Vernengo, 2011), como sí ocurrió durante el desarrollismo en los años sesenta y setenta. Por su parte, la coalición de intereses rentistas, liderada por el capital financiero nacional e internacional, se fortaleció al lograr que el real se mantuviera apreciado con tasas de interés reales elevadas, apoyado por un sector de la clase media tradicional que creía beneficiarse de estos rendimientos financieros elevados y, por ende, resistía cualquier intento de reducir las tasas y promover la actividad productiva (Singer, 2012).

Estancamiento estructural y distribución regresiva del ingreso

El desarrollo económico de Brasil y su posicionamiento a nivel global como uno de los principales países emergentes tienen origen en un proceso intencionado por parte del Estado de dirigir sus recursos a consolidar una industria compleja e integrada, a partir de la Segunda Guerra Mundial, hasta la introducción de las reformas estructurales de los años ochenta. Por esos años, la economía brasileña logró crecer a un ritmo promedio de 7,5% anual, ubicándose entre los principales países en crecimiento del mundo (De Freitas y Dweck, 2013). Esto sucedió en el marco de un proceso de transición de un patrón de desarrollo basado en la exportación de bienes primarios a una etapa de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) que logró completar gran parte de la matriz de interrelaciones en el sector manufacturero²⁰.

²⁰ La ruptura con el modelo económico orientado a la actividad agroexportadora implicó profundas transformaciones en el seno de la esfera laboral, del papel del Estado (hacia una mayor planificación e intervención) y del sector productor agrícola (De Oliveira, 2009). El proceso de industrialización estaba en tensión permanente con el sector exportador agropecuario tradicional (principalmente café), que por un lado debía penalizarlo (mediante la confiscación de ganancias parciales o el aumento del costo relativo del dinero prestado a la agricultura) para controlar su impacto sobre el nivel general de precios (y el salario real) y, por otro lado, incentivar su reproducción para disponer de divisas para importar bienes de capital (Tavares, 2000).

A diferencia de otros pares latinoamericanos, Brasil había logrado migrar desde una estrategia de ISI con un sesgo mercado-internista hacia un proceso de crecimiento conducido por la exportación de bienes manufacturados, con una economía industrial significativamente diversificada, aunque todavía contaba con muchos sectores atrasados en sus condiciones tecnológicas respecto de las dominantes (Carvalho y Lima, 2009). La desintegración del “milagro brasileño” comienza con un deterioro sistemático de las cuentas públicas, ante el sobreendeudamiento externo de los gobiernos *de facto* y el estancamiento de la economía. En el marco de un nuevo contexto internacional más adverso,²¹ Brasil pronunció la cesación del pago de los intereses de su deuda en 1987 y allanaría el camino a las reformas neoliberales de los años noventa, sintetizadas en el Consenso de Washington. La consolidación de la globalización con dominancia financiera y las reformas estructurales de los años ochenta y noventa²² establecieron un nuevo marco macroeconómico enfocado en una sobreapreciación del tipo de cambio nominal, sostenido por tasas de interés reales excesivamente elevadas y metas fiscales de austeridad, para responder a parte de las obligaciones de la deuda pública (Cano, 2012).²³ Esto implicó una reversión en el proceso de industrialización basada en incentivos, para reconvertir la estructura productiva a partir de las ventajas comparativas prevalecientes (Carvalho y Lima, 2009), mientras que la industria se descentralizó y perdió dinamismo (Cano, 2008). Desde los años ochenta se verifica un quiebre sustancial en las tasas de crecimiento promedio, que no volverán a acercarse a los niveles desarrollistas.²⁴

Las transformaciones suscitadas en la esfera productiva durante el proceso de ajuste estructural y los cambios en el patrón exportador generaron un cambio estructural regresivo en la distribución del ingreso. Durante el neodesarrollismo se registra una valorable disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso personal y la reducción de la pobreza. En este sentido, el coeficiente de Gini registró un saldo netamente favorable durante los mandatos de Lula, para un país que registraba los mayores niveles de desigual-

²¹ Las restricciones impuestas por los mercados de crédito internacional y el incremento en las tasas de interés sobre la deuda externa (que se duplicaron entre 1980 y 1982) determinaron una fuerte reversión de los flujos de capitales en la región, desencadenando una fenomenal pérdida de dinamismo económico (Calderón y Dos Santos, 1995).

²² En particular, el Plan Real de “estabilización” de precios de 1994 consolidó el nuevo régimen de políticas monetarias y fiscales.

²³ Esa tríada estaría en el corazón de la pérdida de competitividad internacional de la industria brasileña. Sin embargo, esto se vio reforzado por la apertura comercial combinada con la eliminación de subsidios y otros mecanismos de protección a la industria nacional, que rápidamente desprotegieron al sector manufacturero ante la competencia internacional (Calderón y Dos Santos, 1995).

²⁴ En los años noventa el nivel de actividad económica se ubicó en un promedio anual de 2,9%, a pesar de la fuerte apuesta a la apertura a los flujos de capitales, la Inversión Extranjera Directa y la privatización de empresas públicas. Durante el lulismo el nivel de actividad económica recobró dinamismo, sobre todo en el segundo mandato (4,6%), a partir de las políticas fiscales expansivas orientadas a impulsar la inversión pública y dinamizar la inversión privada. Sin embargo, el crecimiento promedio será de 3,5% entre 2003 y 2012, todavía lejos de las tasas previas a la crisis de la deuda. Por su parte, la industria de manufacturas que había alcanzado su punto más alto en términos del Valor Agregado total de la economía hacia fines de la década de 1970 (cerca del 30% del VA) ingresó en un sendero de contracción permanente, reduciendo su participación en el PBI a prácticamente a la mitad (16,6%) en 2009.

dad del mundo a fines de la década de los años noventa, descendiendo de 0,596 en 2002 hasta 0,53 en 2012.²⁵

Sin dejar de valorar estos logros sociales, otros indicadores muestran que la distribución del ingreso no mejoró sustancialmente, dado que los ingresos de los sectores más altos siguieron creciendo mientras que la participación del salario en el ingreso nacional se mantuvo prácticamente estancada. De acuerdo con la CEPAL, en Brasil en torno al año 2000 el 10% más rico se quedaba con el 47% del ingreso, mientras que el 10% más pobre tan solo alcanzaba el 0,5%, una diferencia que entonces superaba los niveles de desigualdad de Sudáfrica y solo era menor que Namibia (Singer, 2012). Más de una década después, en el año 2011 el decil más alto concentraba el 42% del ingreso nacional, en tanto que la proporción del ingreso nacional per cápita del 10% más pobre de la población había aumentado a tan sólo un 1%.²⁶

Teniendo en cuenta que el coeficiente de Gini no es una medida infalible de la distribución del ingreso, una medición alternativa es la distribución funcional del ingreso. Diversas estimaciones respecto del aumento en la participación del ingreso de los trabajadores en el ingreso nacional en este período muestran que no hay pruebas de que haya superado los mejores años de la década del noventa.²⁷ Esto implica que la distribución del ingreso siguió estando a favor de los dueños del capital y, particularmente, del capital financiero rentista. Una representación del aumento de la concentración de la riqueza e inequidad distributiva lo otorga la dinámica entre el pago de los intereses por deuda pública –destinados a una parte ínfima de la población– y el gasto social como proporción del gasto público total en las últimas décadas: mientras que en 1985 el peso de los intereses representaba menos del 30%, en la década de los noventa equivalían al 100% del gasto social, y para el año 2008 los intereses pasaron a representar un 124% en comparación con el gasto social (Vernengo, 2011).

Reflexiones finales

En el centro de la estrategia neodesarrollista se ubicaron la legitimidad y el liderazgo carismático de Lula, que permitieron recomponer un sistema político-institucional en crisis a principios de 2000 y lograr una alianza de larga duración con los sectores populares y parte del empresariado local e internacional, generando estabilidad política para

²⁵ Datos extraídos del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), con fecha 8 de julio de 2015, en <http://www.ipea.gov.br/portal/>. Por otra parte, Marcelo Neri (2010) realiza un estudio de microdatos para mostrar que el ingreso per cápita del 10% más pobre aumentó en promedio un 6,79% entre 2001 y 2009, mientras que el decil más alto de la población incrementó su ingreso promedio per cápita en 1,49%.

²⁶ Información consultada en www.ipeadata.gov.br, el 23 de julio de 2015.

²⁷ De acuerdo con las estimaciones de Vernengo (2011), es notorio que la distribución funcional del ingreso mejoró a favor de la participación asalariada entre 2003 y 2010, dejando un nivel salarial mayor. Sin embargo, no ha logrado alcanzar los niveles de participación de cuando FHC asumió el gobierno, en 1995, y se mantuvo lejos de los valores de 1990, en torno al 37% del PBI. Singer (2012), por su parte, sugiere algo similar al afirmar que la masa salarial era del 35,2% en 1995 y se contrajo hasta el 31,4% en 2002; desde ese momento hasta 2009, aumentó al 35,1%, sin alcanzar los niveles de mediados de los años noventa.

la intervención del Estado-actor. Un rasgo central fue la priorización de las decisiones políticas por sobre las recomendaciones de política económica, en particular, en el manejo de la política fiscal como instrumento “funcional” a los objetivos de política económica, especialmente durante la crisis financiera internacional. Sin embargo, la necesidad de sostener el proyecto político enfocado en la redistribución del ingreso y la ampliación de la capacidad de consumo de la población desatendió los desequilibrios estructurales que se fueron gestando, producto del estancamiento de la estructura industrial manufacturera,²⁸ la sobreexplotación de bienes intensivos en recursos naturales y la valorización del capital financiero, que contribuyó a la rápida apreciación cambiaria real y el deterioro de la cuenta corriente del sector externo.

La reinserción en el mercado internacional a partir del año 2000 fue de forma pasiva y basada en las ventajas comparativas estáticas, sin avanzar en una transformación de la estructura productiva con base en una competitividad internacional “auténtica” (Fajnzylber, 1990), mediante el desarrollo de ventajas dinámicas en sectores no tradicionales basados en la gestión del conocimiento. Asimismo, el crecimiento del Estado no generó una mejora significativa en la calidad institucional de las políticas brasileñas, ya que se observó cierta continuidad en la práctica del clientelismo y de cooptación de rentas dentro del sector público, para procesar las nuevas demandas de una sociedad “hipermoderna” y periférica a la vez (Nogueira, 2009).²⁹ En este sentido, durante todo este período se postergaron cuestiones fundamentales como la propuesta de reforma del Estado tan defendida por el PT durante los años noventa, la mejora del sistema previsional, que logró dividir al gobierno, los partidos y la opinión pública, y la prestación de servicios públicos de calidad y cobertura universal en salud, educación y transporte.³⁰

Como si el ciclo neodesarrollista brasileño tomara forma de bucle, la alta dependencia de la figura de Lula para la reproducción del modelo pasó de ser una fortaleza a una debilidad creciente que, luego de 2010, con la asunción de Dilma Rousseff en un contexto internacional menos favorable y con una sociedad que después de ocho años había elevado el piso de sus demandas, marcaría un final impensado para un período de cambios cuyo eje fue la política.

²⁸ Cabe mencionar el caso de la industria naval como una excepción, que luego de su auge durante la etapa desarrollista comenzó un proceso de deterioro continuo entre 1980 y el 2000, producto de una reducción drástica de la participación estatal. Mediante políticas industriales concretas y la participación de Petrobras, en la década de 2000 se recuperó la industria naval, con la generación de miles de nuevos puestos de trabajo (Alvares da Silva Campos Neto y Mezadre Pompermayer, 2014).

²⁹ El autor argumenta que al revés de lo que sucedía en el período desarrollista de los años sesenta y setenta, cuando el Estado y el sistema político se mostraban más avanzados que la sociedad, en las últimas décadas las instituciones y el régimen político dejaron de estar al frente.

³⁰ Estos tres elementos fueron el eje de las demandas en los conflictos sociales policéntricos desatados a mediados de 2013.

Bibliografía

- Barbosa, N. y Pereira de Souza, J. A. (2010). “A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda”. En Sader, E. y Garcia, M. A. (comps.), *Brasil: entre o Passado e o Futuro*. San Pablo: Fundação Perseu Abramo y Editora Boitempo.
- Bresser-Pereira, L. C. (2015). “Reflecting on New Developmentalism and Classical Developmentalism”. FGV, São Paulo School of Economics, 395, junio. Recuperado de: <http://www.bresserpereira.org.br/>.
- (2006). “O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional”. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 20, n° 3, pp. 5-24. Recuperado de: <http://www.bresserpereira.org.br/>.
- Calderón, F. (2015). “Navegar contra el viento... O las perspectivas de América Latina en la era de la información”. *Revista de Sociología*, n° 30, pp. 11-29.
- (2012). *América Latina y el Caribe: tiempos de cambio: nuevas consideraciones sociológicas sobre la democracia y el desarrollo*. Buenos Aires: Teseo-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- (2008). “Una inflexión histórica. Cambio político y situación socioinstitucional en América Latina”. *Revista de la CEPAL*, n° 96, pp. 121-134.
- Calderón, F. y Dos Santos, M. (1995). *Sociedades sin atajos. Cultura, política y reestructuración económica en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Cano, W. (2012). “A desindustrialização no Brasil”. *Texto para Discussão*, IE/UNICAMP, 200.
- (2008). *Desconcentração Produtiva Regional do Brasil 1970-2005*. Campinas: UNESP.
- Carvalho, V. R. S. y Lima, G. T. (2009). “Estructura productiva, restrição externa e crescimento econômico: a experiencia brasileira”. *Economia e Sociedade*, vol. 18, n° 1 (35), pp. 31-60.
- Alvares da Silva Campos Neto, C. y Mezadre Pompermayer, F. (2014). *Ressurgimento da indústria naval no Brasil: (2000-2013)*. Brasília: IPEA.
- De Freitas, F. N. P. y Dweck, E. (2013). “The Pattern of Economic Growth of the Brazilian Economy 1970–2005: A Demand-Led Growth Perspective”. En Levrero, E. S., Palumbo, A. y Stirati, A. (comps.), *Sraffa and the Reconstruction of Economic Theory. Volumen Two: Aggregate Demand, Policy Analysis and Growth*, pp. 158-191. Londres: Palgrave Macmillan.
- De Oliveira, F. (2009). *El neotrasto brasileño. Los procesos de modernización conservadora de Getulio Vargas a Lula*. Buenos Aires: CLACSO-Siglo XXI.
- Fajnzylber, F. (1990). “Transformación productiva con equidad”. *Libros de la CEPAL*, n° 25 (LC/G.1601-P). Santiago de Chile: CEPAL.
- Godoy dos Santos, C. M. R. (2007). “A pesquisa de opinião na construção da imagem política”. En Queiroz, A.; Manhanelli, C. y Barel, M. S. (comps.), *Marketing político, do comício à Internet*, pp. 65-67. San Pablo: Associação Brasileira de Consultores Políticos.
- Hunter, W. y Power, T. J. (2007). “Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006”. *Latin American Politics and Society*, vol. 49, pp. 1-30.
- Kupfer, D., Castilho, M., Dweck, E. y Nicoll, M. (2013). “Different Partners, Different Patterns: Trade and Labour Market Dynamics in Brazil’s PostLiberalisation Period”.

- OECD Trade Policy Papers*, nº 149. Recuperado de: <http://www.oecd-ilibrary.org/>.
- Manhanelli, C. (2007). “Eleições na era da televisão”. En Queiroz, A., Manhanelli, C. y Barel, M. S. (comps.), *Marketing político, do comércio à Internet*, pp. 54-64. San Pablo: Associação Brasileira de Consultores Políticos.
- Medeiros, C. A. de (2015). *Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira*. Brasília: IPEA.
- Medina Echavarría, J. (1980). *La obra de José Medina Echavarría*, Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.
- Neri, M. C. (comp.) (2010). *A nova classe média: O lado brilhante dos pobres*. Río de Janeiro: FGV/IBRE, CPS.
- (comp.) (2007). *Miséria, desigualdade e políticas de renda: O Real do Lula*. Río de Janeiro: FGV/IBRE, CPS.
- Nogueira, M. A. (2009). “El segundo tiempo de Lula: Brasil entre incertidumbres y posibilidades”. En Calderón Gutiérrez, F. (comp.). *Crisis y cambio en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sallum Jr., B. (2003). “Metamorfosis del Estado brasileño a finales del siglo xx”. En Palermo, V. (coord.), *Política brasileña contemporánea*, pp. 275-316. Buenos Aires: Siglo XXI e Instituto Di Tella.
- Serrano, F. (2010). “Juros, câmbio e o sistema de metas de inflação no Brasil”. *Revista de Economía Política*, vol. 30, nº 1 (117), pp. 63-72.
- Singer, A. V. (2012). *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. San Pablo: Companhia das Letras.
- Tavares, M. C. (2000). “Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil”. En Bielschowsky, R. (comp.), *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*, pp. 217-237. Río de Janeiro: Record.
- Vernengo, M. (2011). “The Brazilian Economy after Lula: What to Expect?”. *CESifo Forum*, vol. 12, nº 1, pp. 17-22. Recuperado de: <https://www.cesifo-group.de>.

Estado y desarrollo en la economía política latinoamericana

Pablo Míguez¹

Resumen

El debate sobre la naturaleza del Estado reiniciado en los años setenta tuvo en América Latina un despliegue menor y ocurrió en paralelo con el auge de las teorías del desarrollo de los enfoques económicos propiamente latinoamericanos como los de la CEPAL y la(s) teoría(s) de la dependencia. Estos enfoques asignaban ciertas funciones y demandaban ciertas características a la intervención estatal que, sin pretender inscribirse en los debates más abstractos de la teoría del Estado, soslayaban o, al menos, dejaban entrever una problemática concepción sobre la naturaleza del Estado capitalista en América Latina.

La ponencia propone reconstruir las nociones y funciones del Estado que subyacían en estos enfoques y propone revisar esta misma cuestión en las teorizaciones actuales de los enfoques que continúan, con diferencias, inscriptos en estas tradiciones como el neoestructuralismo, el neodesarrollismo y la nueva teoría de la dependencia, así como de las versiones críticas a ellas ligada al extractivismo.

El debate sobre la naturaleza del Estado reiniciado en los años setenta tuvo en América Latina un despliegue menor y ocurrió en paralelo con el auge de las teorías del desarrollo de los enfoques económicos propiamente latinoamericanos como los de la CEPAL y la(s) teoría(s) de la dependencia. Estos enfoques asignaban ciertas funciones y demandaban ciertas características a la intervención estatal que, sin pretender inscribirse en los debates más abstractos de la teoría del Estado, soslayaban o, al menos, dejaban entrever una problemática concepción sobre la naturaleza del Estado capitalista en América Latina.

En la última década en América Latina se impulsó el debate sobre las opciones posibles para el desarrollo económico, social y político de nuestras sociedades, como reacción a los años de avance neoliberal. Los gobiernos de la llamada “izquierda latinoamericana”, independientemente de las marcadas diferencias que tienen entre sí, propusieron –al me-

¹ Economista, doctor en Ciencias Sociales (UBA), investigador del CONICET y UNGS (Universidad Nacional de General Sarmiento).

nos en el discurso— recuperar la idea de “desarrollo” y la pretensión de superar la situación de postergación económica y social de nuestro continente. En este sentido han vuelto a aparecer los viejos paradigmas del desarrollo —desde los más institucionalistas hasta los más críticos— pasando por el estructuralismo clásico de la CEPAL, el neoestructuralismo, hasta las teorías de la dependencia junto con nuevos conceptos o nociones como “neodesarrollismo”, “neoextractivismo”, “posneoliberalismo”, que buscan dar cuenta de modos diferentes de la experiencia latinoamericana reciente.

Este trabajo propone reconstruir las funciones atribuidas al Estado que subyacían en estos enfoques que muestran una visión instrumental del mismo y propone revisar esta misma cuestión en las teorizaciones actuales de los enfoques que continúan, con diferencias, inscriptos en estas tradiciones.

El desarrollo económico y los enfoques de la economía política latinoamericana

En la década de los años cincuenta florecieron una multiplicidad de propuestas que consideraban el desarrollo económico como un objetivo prioritario y que daban al Estado *el lugar principal* dentro del proceso, sobre todo teniendo en cuenta en ese contexto a la planificación como una herramienta necesaria para la reconstrucción de posguerra. Los fundamentos de esta nueva literatura sobre el desarrollo y la planificación pueden rastrearse hasta la obra de Paul Rosenstein-Rodan, quien expuso en un artículo de 1943 y luego en *Notes on the Theory of the ‘Big Push’* de 1957 las razones por las cuales —basándose en Keynes— la causa del subdesarrollo había que buscarla en la insuficiencia de la demanda. En pocas palabras, en los países todavía no desarrollados la inversión en el sector moderno de la economía se mostraba insuficiente. El argumento era el siguiente: como existen sectores tradicionales de baja productividad y sectores modernos que operan con economías de escala, la rentabilidad de estos últimos dependerá del tamaño del mercado. La “trampa del subdesarrollo” consistía en que las empresas no invertían en el sector moderno porque la demanda era insuficiente. De allí que solo la intervención del Estado en la coordinación de un desplazamiento de inversiones hacia el sector moderno podía llevar adelante un proceso de acumulación que el sector privado sería incapaz de realizar. Rosenstein-Rodan abogaba por un “gran empujón” (“the big push”) que mediante la inversión en un amplio espectro de industrias, a partir del ingreso masivo de capital extranjero, pusiera a trabajar el excedente de población agrícola de las economías en desarrollo y permitiera aprovechar las economías externas por la vía de un “crecimiento equilibrado”.

Esta idea de una “industrialización planificada” propuesta por Rosenstein-Rodan será desarrollada en la década del cincuenta por diferentes economistas entre los cuales podemos mencionar a Ragnar Nurske, Arthur Lewis, Hans Singer y Gunnar Myrdal, quienes de una u otra manera señalaron claramente la necesidad de la intervención del Estado para llevar adelante el proyecto de desarrollo económico. Las “teorías del desarrollo” que proliferaron tras la segunda posguerra alimentaron desde entonces hasta hoy el mito del

desarrollo económico. En América Latina, el optimismo fundante de la economía del desarrollo asumía que la posibilidad de ir completando sucesivas etapas hasta alcanzar la condición económica y social de los países desarrollados era una cuestión de decisiones gubernamentales a llevar adelante por los países latinoamericanos.

Estas esperanzas fueron defendidas también por los enfoques propiamente latinoamericanos como el “estructuralismo” de la CEPAL y, más críticamente, por algunas versiones de las “teorías” de la dependencia. Los Estados debían ser capaces de fortalecer el sector industrial, ya sea porque estuviera destinado a generar un verdadero “cambio estructural” o porque fuera llamado a encabezar el desarrollo de las “fuerzas productivas”.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) desarrolló las posiciones teóricas del *estructuralismo latinoamericano* y sus recomendaciones de política económica alrededor de dos ideas centrales. En primer lugar, el “deterioro de los términos de intercambio” fue uno de los aportes de Raúl Prebisch, economista de la por entonces recientemente creada CEPAL, en el marco de la que se conoció de allí en adelante como tesis “Prebisch-Singer”: en el comercio internacional los productos primarios que exportan los países de la periferia bajan sus precios en el mercado mundial al mismo tiempo que los productos industriales –que exportan los países del centro a la periferia– aumentan (Prebisch, 1949 y 1950; Singer, 1950).

En 1943 Prebisch ya había asumido la declinación secular de los términos de intercambio internacional para los países agrícolas en su texto “La moneda y el ritmo de actividad económica”, que se veía confirmado con el trabajo sobre las estadísticas históricas de Singer, lo que lo estimuló a escribir en 1949 *El desarrollo de América Latina y sus principales problemas* (luego conocido como “Manifiesto Prebisch”). Allí examinaba los determinantes de la actividad económica en los países en desarrollo, consagrándose en el ámbito latinoamericano como uno de los pioneros del pensamiento sobre el desarrollo económico. La hipótesis central era que los países agrícolas producían productos primarios para los países industriales a cambio de productos manufacturados provenientes de estos últimos pero la dinámica del comercio exterior y del ciclo económico –que se iniciaba en los países centrales y luego se difundía a la periferia– tendía a favorecer a los primeros ya que los aumentos de productividad eran mayores en los bienes industriales (Dosman, 2001: 101).

Pero “el manifiesto”, además de hacer su diagnóstico proponía una salida para invertir la desigualdad de los intercambios: la industrialización. La idea de que la industrialización era la clave del desarrollo formó parte de los fundamentos del pensamiento de Prebisch y de la CEPAL desde el comienzo. Los argumentos a favor de la industrialización como medio para elevar el nivel de vida de las masas eran numerosos. En primer lugar, en los hechos ya se venía practicando en algunos países de Latinoamérica, como Argentina y Brasil –incluso antes de la crisis de 1930–, una industrialización incipiente. En segundo lugar, los efectos de arrastre que generaba la industria eran mucho mayores que los de la actividad agrícola o minera. Tercero, se daba un lugar central al Estado. No se cuestionaba la existencia del mercado sino la ausencia del rol igualador que se le quería asignar. Si bien el Estado debía promover la industrialización, la economía debía seguir siendo impulsada

por el sector privado y por ende se debía combinar un Estado “sagaz” con un adecuado clima de inversión privada. Para el autor, el gasto del Estado tampoco debía ser desmedido como para generar déficits fiscales e inflación. Más que la protección indiscriminada de empresas ineficientes, debía procurarse una combinación de sustitución de importaciones con promoción de exportaciones (Dosman, 2001: 93).

Prebisch y la CEPAL serán reconocidos mundialmente por una idea clave, la concepción del “sistema centro-periferia”. Dicha concepción del mundo divide a los países en dos grupos –países centrales y países periféricos– y señala que los primeros establecen relaciones de intercambio que perpetúan su dominio a costa de la explotación de los países de la periferia. El estructuralismo asumía que la industrialización en los países subdesarrollados debía encuadrarse en una estructura económica e institucional condicionada por el modelo agrícola exportador de finales del siglo XIX.

Esta circunstancia reforzaba la distorsión de la estructura productiva, problema que se discute, en segundo lugar, con la noción de *heterogeneidad estructural* (Pinto, 1970). Según esta idea, los países de América Latina tienen una estructura productiva asimétrica donde la productividad del sector moderno –industrial– se encuentra muy por debajo de la del sector agrícola. Esta asimetría no se verifica en los países desarrollados o centrales, que muestran, a la inversa, mayor homogeneidad estructural. El estructuralismo asume que la acumulación de capital y el progreso tecnológico generan un proceso que imprime a la estructura productiva de la periferia dos características que la diferencian de las propias de las economías centrales: por un lado, la coexistencia de sectores con alta productividad del trabajo con otros sectores mucho más atrasados, lo que determina una estructura *heterogénea*, y por otro lado el desarrollo unilateral de algunos sectores que le imprimen a dicha estructura un carácter *especializado*. Por el contrario, los países centrales mostrarían estructuras más bien homogéneas y diversificadas. Como resultado de ello la especialización de ambos tipos de economías seguirán los patrones de la división internacional del trabajo. Los primeros producían y exportaban materias primas mientras que los segundos hacían lo propio con los productos industriales, al mismo tiempo que las ventajas del progreso técnico se concentraban en los países centrales (Sztulwark, 2003: 27-30). Este desarrollo diferenciado a causa de la desigualdad estructural se veía reforzado por la menor productividad del trabajo en la periferia y por la existencia de un excedente de mano de obra agrícola que presionaba hacia abajo los salarios y los precios, causando el deterioro de los términos de intercambio.

Para estos economistas el problema de la heterogeneidad estructural se produce por efecto de una baja inversión (del lado de la oferta) y el tamaño reducido del mercado interno (por el lado de la demanda). En cierta manera, era una forma diferente y complementaria de abordar el debate de la sociología latinoamericana sobre la “modernización” de las sociedades “atrasadas”, donde un sector moderno industrial emergente se oponía al sector agrario tradicional, expresión de las viejas oligarquías, el latifundio y la renta agrícola. Este diagnóstico tiene una propuesta: por un lado, la “industrialización”, el desarrollo de las industrias básicas y, por el otro, la “redistribución del ingreso” para activar el mercado

interno. El agente fundamental del proceso era el Estado, cuya intervención no podía reducirse meramente a las políticas keynesianas contracíclicas sino avanzar en una dinámica ligada a la oferta. Ante la debilidad de la acumulación de capital privado, el sector público debía tomar la iniciativa.

El capitalismo había sido cuestionado por ser un sistema de explotación de los trabajadores y por su tendencia inevitable a la crisis, pero ahora se le negaba la potencialidad de cumplir con sus promesas en sus propios términos, esto es, de considerar al mercado como un asignador eficiente de recursos escasos. Para superar estas restricciones estructurales no podían ser suficientes las fuerzas del mercado, era necesaria la aparición de un agente planificador, el Estado. La heterogeneidad estructural ameritaba políticas de desarrollo para favorecer el aumento del tamaño del mercado y la difusión del progreso técnico. Más adelante veremos cómo el énfasis inicial en este rol del Estado se irá morigerando entre los teóricos de la CEPAL en las décadas de los años ochenta y noventa.

La idea central y el objetivo implícito de Rosenstein-Rodan, Nurske y sus seguidores era que la modernización podía hacerse de la misma manera en que había sido realizada en su momento por los países de industrialización temprana.² Pero, como vimos, ya en los años cincuenta esta idea era cuestionada por el estructuralismo latinoamericano y más tarde por otros enfoques. Una de ellas —que a finales de los años cincuenta sentó las bases de lo que luego sería la “teoría de la dependencia”— fue la postura sostenida en 1957 por el economista marxista estadounidense Paul Baran en *La economía política del crecimiento*. En este trabajo, Baran afirmaba que el subdesarrollo era una muestra de que el capitalismo había dejado de ser progresivo y se había convertido en un obstáculo para el desarrollo de los países del tercer mundo. El subdesarrollo era resultado del imperialismo y del colonialismo, no constituía una “fase previa” del desarrollo y su rasgo distintivo era la “dependencia” de los países subdesarrollados respecto de los países desarrollados. Baran apostaba por la industrialización en los términos de Rosenstein-Rodan y por la racionalidad de la planificación económica socialista, tomando el modelo soviético como ejemplo de fortaleza a partir de la recuperación posterior a la devastación de la Primera Guerra Mundial. Si bien el subdesarrollo era considerado como una cuestión de “atraso”, el capitalismo —a diferencia del marxismo— no es visto como una etapa sino como un obstáculo, una valla que impide el desarrollo. Los países imperialistas serán adelantados mientras que los subdesarrollados permanecerán “atrasados” (el caso de Japón en la posguerra era un claro ejemplo de esto, ya que al carecer de materias primas o un mercado atractivo para los países imperialistas habría sido más sencillo alcanzar el desarrollo) (Arndt, 1981: 129). Su trabajo ejerció una fuerte influencia en el ámbito latinoamericano en los años sesenta y setenta sobre autores como André Gunder Frank, Theotonio Dos Santos, entre otros. En *La economía política del crecimiento* Baran señalaba que el desarrollo y el subdesarrollo eran las dos manifestaciones del proceso de acumulación a escala mundial, siendo este último el resultado histórico del desarrollo de los países imperialistas. El excedente económico

² Esta era también la postura explícita de W. W. Rostow (*The Stages of Economic Development. A Non-Communist Manifesto*, 1953) y sus seguidores, con su teoría de las “etapas” a comienzos de los años sesenta.

de las economías periféricas, que en la época colonial habían permitido la acumulación originaria en las economías centrales, era ahora expropiado por el capital extranjero y destinado al consumo improductivo de las élites locales. Proponía como única solución la ruptura con el mercado internacional (lo que luego Samir Amin llamaría “desconexión”) y una revolución socialista para que los países periféricos pudieran sortear el “obstáculo” del subdesarrollo. El problema no era la escasez de capital de la periferia, como se sostenía habitualmente, ya que el excedente potencial era alto, sino que el grueso era transferido al exterior mediante las remesas de utilidades de las empresas extranjeras, por un lado, y por la fuga de capitales, por el otro.

Para las *teorías de la dependencia* el sector tradicional, agrícola o atrasado no se oponía directamente al sector moderno, industrial o adelantado (como sugería la idea de estructura heterogénea de la CEPAL) sino que ambos estaban articulados de tal manera que el desarrollo del centro se alimentaba del subdesarrollo –y además lo sofocaba– en la periferia. El desarrollo en el centro era el reflejo de su “ausencia” en la periferia. La cuestión central no era la falta de acumulación de capital o de ahorro interno para promover inversiones, sino el tipo de inserción de las economías latinoamericanas en el capitalismo global (Frank, 1967; Dos Santos, 1969; Marini, 1973). Ello implicaba, por lo tanto, que el centro era dominante precisamente porque la periferia estaba subordinada: el desarrollo del centro era posible justamente porque había subdesarrollo en la periferia, esa era su condición de posibilidad. Esa condición era reforzada por diferentes mecanismos, mecanismos productivos, comerciales y financieros (remisión de utilidades, atraso tecnológico y pago de regalías al exterior, endeudamiento externo, deterioro de los términos de intercambio o –más marxianamente– “intercambio desigual” entre el centro y la periferia capitalista). Para la teoría de la dependencia el problema no era tanto la asimetría centro-periferia sino más bien el control externo de la acumulación que ello implicaba. A diferencia de la CEPAL, la solución pasaba por avanzar hacia una revolución socialista más que hacia la industrialización que permitiera una inserción más adecuada en el capitalismo.

Siguiendo la línea esbozada por Paul Baran, André Gunder Frank negaba la posibilidad misma del crecimiento económico sostenido para la periferia capitalista, que debía ser capaz de elegir entre la perpetuación del subdesarrollo o la revolución socialista, como señalaba el título de su libro de 1963: *América Latina: subdesarrollo o revolución*. Su aporte, claramente influido por la revolución cubana de 1961 y criticado por otros marxistas como Laclau y Brenner, fue importante para cuestionar la validez de las teorías de Rostow y los modelos de desarrollo dualista de Lewis (Bustelo, 1998: 209). Según Frank, las partes del mundo subdesarrolladas de Asia, África y América Latina han sido históricamente afectadas por condiciones internas y por la influencia de los países desarrollados, que se remontan a varios siglos atrás y no han promovido ni el desarrollo ni el despegue de los primeros (Frank *et al.*, 1969). En su obra de 1967 *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, Frank expuso su tesis principal de que el capitalismo no solo era un obstáculo que frenaba el desarrollo –como sostenía Baran– sino que era la *causa* del subdesarrollo. Al igual que Lenin, creía que el capitalismo derivaba en imperialismo alegando que el desarrollo

de los países centrales se producía a expensas de las colonias. Pero agregaba que los países centrales, en tanto que crearon para sí el desarrollo, crearon también el subdesarrollo para las colonias obstaculizando los esfuerzos para salir de él (Frank, 1967). Si las burguesías nacionales eran para Lenin potenciales aliados frente al imperialismo, por ejemplo en el caso de los países de Asia, esto no podía decirse de las “lumpenburguesías” latinoamericanas, incapaces de llevar a cabo el papel progresivo de la burguesía europea por estar al servicio de una coalición internacional de clases propietarias. Las burguesías nacionales tenían sus esperanzas en el desarrollismo desde el Estado, incluso por medio de gobiernos militares, como mostraban los casos de Brasil y la Argentina a mediados de los años sesenta. Para Frank, la integración de América Latina en el mercado mundial implicaba la dependencia de Estados Unidos y de sus empresas transnacionales. Frente a ello la única opción era la revolución armada y la construcción del socialismo (Frank, 1970).

Theotonio Dos Santos critica en su libro *Subdesarrollo y revolución* del año 1969 la teoría del imperialismo para sostener que existían diversos *tipos de dependencia* que generaban diferentes *tipos de estructuras* internas de las economías periféricas, lo que tenía como mérito la búsqueda de factores explicativos internos, y no solo externos, como era habitual en teóricos de la dependencia como Frank. El Estado debía convertirse en el principal centro contra el capital extranjero y ejercer un fuerte control sobre la actividad capitalista privada, para lo cual debe disponer de medios efectivos (Dos Santos, 1969). En trabajos de los años noventa, Dos Santos destaca el enorme aumento de la intervención estatal en la economía en los años sesenta y setenta, mediante la regulación de nuevos sectores y en muchos casos como productor directo de mercancías, a partir de las nacionalizaciones realizadas por los gobiernos tanto en países centrales como periféricos. Según Dos Santos, esta ola de nacionalizaciones sobrepasaba en mucho las necesidades funcionales del sistema capitalista ya que la intervención del Estado como productor solo interesa al capital cuando la tasa de ganancia baja demasiado en ciertos sectores donde las empresas públicas, así como las cooperativas, pueden operar a tasas cercanas a cero. Esta intervención liberaba a los capitales atrapados en sectores en decadencia y permite su migración hacia sectores de mayor rentabilidad, elevando así la tasa media de ganancia de toda la economía. Para el capital no se justifica nacionalizar sectores que podían mostrarse lucrativos o que pueden serlo nuevamente en el futuro. La “limpieza” de estas empresas y la recuperación de su carácter lucrativo puede volverlas nuevamente interesantes para el capital. Es natural que se desarrolle una ola privatizadora en los años ochenta y noventa después de una ola estatizante como la que tuvo lugar en los años sesenta y setenta (Dos Santos, 1997).

Sin embargo, la corriente dependentista siempre fue muy heterogénea en su interior (Borón, 2008) y existe una línea de investigación que admite la posibilidad del “desarrollo dependiente”. Cardoso y Faletto postulaban que el desarrollo no estaba “bloqueado” sino solamente “condicionado” por la dependencia y que esta generaba contradicciones específicas del capitalismo periférico. Por lo tanto, la industrialización en la periferia era posible pero en condiciones de subordinación productiva y tecnológica, marginación social, desigualdad creciente y autoritarismo político (Cardoso y Faletto, 1969).

La noción de dependencia surge en Santiago de Chile a través de la “crítica sociológica” del economicismo latinoamericano que sostenía que los obstáculos al desarrollo se podían superar mediante la modernización basada en inversiones externas (Cardoso, 1979). El libro de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, publicado en 1969, tendrá amplia difusión dentro y fuera del ámbito latinoamericano en los años setenta. Los autores buscaban evitar que el enfoque de la dependencia se transformara en una mera “versión sur” de las teorías del imperialismo, que destacaban la determinación mecánica de las estructuras internas por los factores externos. La industrialización en la periferia era posible pero en condiciones de subordinación productiva y tecnológica, marginación social, desigualdad creciente y autoritarismo político. Se recuperaba parcialmente la idea del carácter progresivo del capitalismo en las sociedades atrasadas, que de manera brutal pero necesaria destruía estructuras arcaicas que inhibían el desarrollo, así como se criticaba a las élites latinoamericanas por haber fomentado el ingreso de inversiones extranjeras a la región. En el centro del análisis aparece la idea de un *análisis integrado* del desarrollo, dado que era insuficiente señalar, como hacían los teóricos del esquema centro-periferia, las características estructurales de las economías subdesarrolladas (predominio del sector primario, concentración de la renta, poca diferenciación del sistema productivo, predominio del mercado externo sobre el interno, etcétera) sin dar cuenta de la “dependencia” en el plano político y social, o sea, el estudio de los grupos y alianzas en el plano interno y la articulación de los grupos económicos nacionales con grupos y fuerzas externas, sin por ello querer adjudicar a estos últimos plena determinación sobre el proceso (Cardoso y Faletto, 1969: 17-37). Se buscaba demostrar que la dominación se daba no solo entre naciones sino también entre clases, lo que requiere modificaciones en el papel del Estado para afianzar tanto el funcionamiento de la economía como la articulación política de la sociedad. Emergerá así un Estado “productor y represivo” que, en la búsqueda de un consenso nacional, organiza también la explotación económica, viabilizando la acumulación privada y garantizando la distribución de la renta y del gasto público, aunque necesite para ello enfrentarse en determinadas ocasiones a la burguesía local o a las empresas transnacionales (Cardoso, 1979: 29-33).

Esta postura estaba en contra de las versiones afines a las “teorías del imperialismo” como las de Frank, Dos Santos y Marini, que subrayaban el peso de los factores externos por sobre los factores internos, factores políticos más que económicos. La dominación se daba no solo entre naciones sino también entre clases. Para Cardoso y Faletto “dependencia” significaba ante todo “control extranjero de la acumulación”. Distinguían distintos modelos de dependencia según el tipo de asociación de las clases con el capital extranjero, donde la mayor autonomía la daba un modelo de control nacional como podía ser en el caso de países como Brasil o en menor medida la Argentina. El más dependiente era el modelo de enclave, propio de las pequeñas economías centroamericanas, donde la élite local se encontraba totalmente subordinada al capital extranjero.

El otro autor fundamental dentro de la teoría marxista de la dependencia fue Ruy Mauro Marini. Para Marini la dependencia era “una relación de subordinación entre

naciones formalmente independientes” en cuyo marco las relaciones de producción de las naciones subordinadas son modificadas. La idea se muestra en línea con la fórmula del *desarrollo del subdesarrollo* de André Gunder Frank, pero a diferencia de este último, ella se realiza plenamente desde mediados del siglo XIX con la Gran Industria y la División Internacional del Trabajo (Marini, 1973). Gracias a la incorporación de América Latina al mercado mundial –con la producción de bienes-salario en condiciones de superexplotación de la fuerza de trabajo– se pudo desplazar el eje de acumulación de la plusvalía absoluta a la relativa en los países del centro mediante la desvalorización de los bienes-salario y el aumento de la plusvalía relativa que generó. Las naciones de la periferia se veían, por tanto, desfavorecidas por el “intercambio desigual” y las “transferencias de valor”. Como buen “dependentista” implícita o explícitamente señalaba las deformaciones del capitalismo en la periferia y proponía el socialismo como alternativa.

En la década posterior a la Segunda Guerra no era descabellado encontrar en la acción del Estado la fórmula para resolver los problemas del desarrollo económico, entendido como mero crecimiento económico o aumento del producto. La crisis del treinta había barrido la confianza en los mercados y la experiencia de los años de entreguerras había llevado a las principales economías, además del caso evidente de la Unión Soviética, a convertirse en los hechos en economías planificadas, con enormes resultados en términos de aumento del producto bruto. La confianza en la intervención del Estado ya no solo era necesaria para estabilizar el ciclo económico, como sugería el keynesianismo, sino para inducir el crecimiento acelerado del producto.

En las décadas posteriores se profundizaron estas ideas surgidas en el ámbito de la discusión económica de América Latina. El rol del Estado es ambiguo para la teoría del desarrollo ya que, por un lado, sostenía un crecimiento “en etapas” y, por otro lado, la visión de los teóricos latinoamericanistas estaba sesgada por el desarrollo de ideas estructuralistas que abogaban por un Estado que protegiera al país de la prevalencia del capital extranjero en el sistema económico.

Tanto los enfoques del estructuralismo latinoamericano como las teorías de la dependencia llegaron a los años ochenta fuertemente debilitados. La denominada “década perdida” colocó a la CEPAL a la defensiva, siendo acusada de promover un “intervencionismo estatal” que se mostraba inútil ante la reestructuración capitalista iniciada a finales de los años setenta y que señalaba el final del modelo de desarrollo de la posguerra y, por tanto, de la propuesta de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI).

Haciendo un balance del paradigma estructuralista latinoamericano defendido por la CEPAL, el fracaso de los procesos de industrialización en los países latinoamericanos, sumado a la crisis de la deuda de los ochenta, pone en jaque a la teoría del centro-periferia. Esta década –conocida luego como la “década perdida”– encuentra a los estructuralistas reflexionando acerca de los “errores cometidos” y defendiendo la vieja idea de industrialización pero ahora con rasgos novedosos, con políticas que ayuden a “mejorar la competitividad, equilibrar la balanza industrial y otorgar mayor importancia a la promoción tecnológica y a la innovación, pilares de la competitividad en el mediano plazo” (Rosales, 1988). En

los años cincuenta la limitación al crecimiento estaba dada, según la CEPAL, por la escasez de divisas (causada, entre otras razones, por el deterioro de los términos de intercambio), más que por la insuficiencia de ahorro interno. Con lo cual, la industrialización que había empezado en los años treinta era meramente una “industrialización no intencional” que buscaba fundamentalmente restablecer el equilibrio de la balanza de pagos. Por ende, los estructuralistas sostenían que la industrialización sustitutiva de importaciones había resultado selectiva, pero marcadamente improvisada. La falta de divisas o “estrangulamiento externo” requerían del financiamiento externo y la inversión externa directa, para lo cual se promovía una integración regional de los sectores siderúrgicos, metalmecánicos, químicos, petróleo, papel y celulosa, esto es, los que mostraban economías de escala significativas (Rosales, 1988: 23).

Exponente de este revisionismo estructuralista, Osvaldo Rosales sostenía que la dimensión social del desarrollo había sido el eslabón débil de las propuestas de la CEPAL, esto es, las dificultades en reducir la desocupación y la pobreza, y ello justamente por privilegiar al Estado en el proyecto industrialista:

Es cierto que se lo concibe como actor protagónico del desarrollo, portador de la racionalidad técnica expresada en la planificación, que se le reconoce un ámbito de acción mayor que el sugerido por el keynesianismo, dado que debe acometer además las reformas estructurales. Sin embargo, el análisis omitía el examen riguroso de las posibilidades y las restricciones que tenía adelante el Estado latinoamericano para llevar adelante estas tareas (p. 25).

En suma, entre los problemas del análisis cepalino el autor menciona no solo la confianza excesiva en la intervención del Estado sino también la subestimación de la política de corto plazo, la mala gestión de las empresas públicas, el sesgo urbano industrial de la política económica que fue postergando al sector agrícola. Para Rosales, la renovación del paradigma estructuralista debe surgir para oponerse a las propuestas neoliberales de “ajuste estructural”, revisando el legado estatista-industrialista que lo ha caracterizado históricamente y dando lugar a un “cambio estructural”. El cambio estructural era definido de la siguiente manera: “Se trata de conformar una estructura productiva que mejore la inserción comercial de nuestros países, incremente la generación de empleo productivo, reduzca la heterogeneidad estructural y, de este modo, mejore la distribución del ingreso y reduzca la pobreza extrema” (p. 34).

La CEPAL toma nota de las críticas que se le hicieron desde los sectores liberales, con quienes empezará a tener muchos puntos de acuerdo de aquí en adelante, dando paso al enfoque *neoestructuralista* que la caracterizó desde los años noventa, a partir del documento de 1990 *Transformación productiva con equidad*. Los principales aportes teóricos se basaban en los trabajos de Fernando Fajnzylber de los años ochenta. A diferencia de los estructuralistas, en su análisis comparativo del desempeño de América Latina con otras regiones del mundo este autor se preocupó más por la cuestión de los determinantes del progreso técnico que por la concentración de los frutos de dicho progreso. La nueva estrategia

debía combinar crecimiento con una más equitativa distribución del ingreso, a partir del aprovechamiento del progreso técnico. Desde una perspectiva cercana al evolucionismo de cuño schumpeteriano, una industrialización de nuevo tipo suponía una mayor apertura comercial para aprovechar los frutos de la nueva revolución tecnológica en curso y poder mejorar la productividad y la inserción económica internacional a través de una “competitividad auténtica”, no espuria. Se trataba de generar un mecanismo endógeno de progreso técnico, en la misma línea que propone Sunkel en su *Desarrollo desde adentro* de 1991. Allí se pretende reformular el papel del Estado en uno que reconozca que el respeto de los equilibrios macroeconómicos son condiciones necesarias, aunque no suficientes, para el desarrollo económico. En los nuevos trabajos de la CEPAL, lo verdaderamente relevante no era la demanda sino la oferta, es decir, el uso eficiente de los recursos mediante la incorporación del progreso técnico (Sztulwark, 2003: 73-79). De esta manera, la equidad puede conseguirse de manera simultánea al crecimiento. Estas intenciones neoestructuralistas se podían obtener no cuestionando la división entre políticas económicas y sociales sino incorporando equidad en las políticas económicas y eficiencia en las políticas sociales.³

En la nueva postura de la CEPAL, el Estado debía, en lugar de impulsar el desarrollo, crear las condiciones para que los agentes privados lo hagan, a partir de una buena gestión y un adecuado diseño de políticas públicas, con énfasis en la relación entre instituciones y desarrollo a partir del “aprendizaje institucional”. La CEPAL hace suya la literatura sobre los sistemas nacionales de innovación y tramas productivas de autores como Nelson (1993) y Lundvall y Johnson (1994), quienes intentan mostrar que las ventajas competitivas pueden construirse mediante mecanismos endógenos de creación de competencias y de transformación de conocimientos genéricos en específicos.

A finales de la década, en su evaluación del Consenso de Washington, se realiza una crítica sobre el énfasis en la liberalización de los mercados pero dejando a salvo los principios que lo inspiraron, que dieron lugar a notables avances con las reformas estructurales. A pesar de ello, y en línea con las “reformas de segunda generación” auspiciadas por el Banco Mundial, el economista de la CEPAL José A. Ocampo señalaba que:

... tras los avances logrados en materia de estabilidad económica, apertura externa y racionalización del Estado, se requiere una segunda ola de reformas. Pero estas no pueden limitarse a una mayor liberalización de los mercados, sino que deben buscar pragmáticamente una interrelación entre Estado y mercado que permita desarrollar tan extensa agenda (Ocampo, 1988: 8).

Y aclaraba: “En la propuesta de la CEPAL, una buena macroeconomía depende de una buena mesoeconomía”, cuyos temas esenciales son los mercados inexistentes e incompletos y los mercados imperfectos, esto es, la clásica literatura sobre las fallas del mercado que

³ Como bien señala Sztulwark: “La adopción de un perspectiva de este tipo supone un enfoque diferente de los tradicionales: enfoques secuenciales (primero crecimiento y luego, eventualmente, distribución), dicotómicos (la política económica se ocupa de la economía y la política social, de alcanzar los estándares deseados de equidad) o de goteo (por el cual, el mercado, a largo plazo, garantiza que las ganancias de productividad se derramen a todos los actores y sectores sociales)”.

habilitan a una intervención del Estado, que a su vez debe corregir sus propias fallas. Estas últimas son definidas de la siguiente manera:

... la introducción de racionalidades no económicas ni sociales (burocráticas o clientelísticas) en el funcionamiento de las instituciones, los problemas de representación (principal-agente), el reflejo en su operación de los intereses económicos dominantes, las oportunidades que genera la intervención del Estado para la captación de rentas y los problemas de información que afectan igualmente a las acciones gubernamentales (p. 18).

Como puede verse, es claro tanto el cambio de objetivos como el carácter crítico de la nueva visión con respecto a su propia postura previa, así como la falta de una perspectiva propia que se observa en la incorporación de los marcos teóricos de la nueva economía internacional o de la economía industrial, enfoques muchas veces afines a esa economía neoclásica que en sus orígenes habían criticado.

A partir de los años ochenta, el neoestructuralismo va a surgir buscando *aggiornarse* al nuevo contexto y dejará de insistir con la industrialización sustitutiva para la superación del subdesarrollo. Siguiendo un criterio más “realista” o acorde con las nuevas circunstancias recomendará políticas de corto plazo antes que estrategias de desarrollo en el corto plazo. Se produjo un paulatino alejamiento del estudio de los problemas derivados de la “condición periférica” de América Latina para acercarse a los paradigmas “heterodoxos” en el plano micro y mesoeconómico (neoinstitucionalismo, evolucionismo) y más “ortodoxo” en el plano macroeconómico. El diálogo con la macroeconomía neoclásica, las nuevas teorías del comercio internacional y la organización industrial van a nutrir el pasaje del estructuralismo al neoestructuralismo y se va a ver cristalizado en los trabajos de Fernando Fajnzylber (1983, 1990), Ricardo French Davis (1988) y Osvaldo Sunkel (1989, 1991). El documento de la CEPAL de 1990 *Transformación productiva con equidad* va a recomendar llenar ese “casillero vacío” que implicaba el crecimiento económico acompañado de una mejor distribución del ingreso con la incorporación deliberada del progreso técnico al proceso productivo que permita un aumento persistente de los salarios.

Para el neoestructuralismo América Latina debía ser capaz de penetrar los mercados externos con exportaciones que en lo posible fueran resultado de procesos de innovación tecnológica. A diferencia del viejo desarrollismo, se plantea cierta articulación del sector industrial con las exportaciones primarias y el sector de servicios. Por estos y otros motivos, en los años noventa el neoestructuralismo —a pesar de posicionarse formalmente en su contra— se acercó peligrosamente a las ideas neoliberales al ponderar las “reformas estructurales” en la medida en que fueron “exitosas” en mantener los equilibrios macroeconómicos básicos, reducir la inflación, sostener tipos de cambio estables, aunque fueron insuficientes para reducir el déficit externo y la “competitividad sistémica”. Si bien habría que “reformular las reformas” del Consenso de Washington (French Davis, 1999), el problema era que su agenda era “incompleta” y descartaba las políticas industriales sobre el sector productivo

que teóricos del desarrollo como Dani Rodrik, Ha-Joo Chang y Alice Amsden habían mostrado operativas en Asia (Ocampo, 2005).

En este nuevo esquema el Estado deja de ser pensado como el “impulsor” del desarrollo para ser una institución destinada a fortalecer a los agentes innovadores privados, creando las condiciones para que ellos surjan y se desarrollen por medio de políticas públicas que permitan el “aprendizaje institucional” antes que promoviéndolos deliberadamente, como era el caso del viejo estructuralismo. Es cierto que el progreso tecnológico deja de estar asociado con el paradigma industrial, o más precisamente, con la industria metalmecánica –como era el caso en el viejo estructuralismo– para ligarse a la generación y difusión del conocimiento que permita el desarrollo de “sistemas nacionales de innovación”, que faciliten la “coevolución de lo económico, lo tecnológico, lo micro y lo macro” (Katz, 2000). Aquí el conocimiento se concibe como algo que surge de procesos de aprendizaje y rutinas de los agentes económicos, sobre los cuales el Estado podría intervenir facilitando la interacción público-privada. Nunca es pensado en el marco de un capitalismo donde la contradicción capital-trabajo condiciona los procesos de producción y valorización, como veremos en las tesis que nos ocupan en este trabajo. El intento de acomodarse a los nuevos tiempos hace de esta corriente una versión más “moderna” pero mucho más ecléctica que el viejo estructuralismo y –por cierto– desentendida de toda pretensión crítica del capitalismo.

El Estado en los nuevos (y viejos) enfoques de la economía política latinoamericana reciente

En ese mismo momento, a finales de los años noventa, se produce también un interesante “resurgimiento” de las teorías de la dependencia en Brasil y México a partir de la relectura de la obra de Ruy Mauro Marini. Finalizados los debates de los años setenta, y cuando despuntaba en el mundo el neoliberalismo, las teorías de la dependencia entran en un *impasse*. Van a ser criticadas desde dentro y desde fuera de América Latina por numerosos autores marxistas que cuestionaban la subordinación del conflicto de clases a una disputa entre naciones y, en el plano teórico, la idea de transferencia de valor entre países.⁴ Sin embargo, hacia finales de los años noventa –en pleno neoliberalismo– aparecen en Brasil y México nuevos aportes de autores que se inscriben en el pensamiento dependientista, sobre todo en la versión de Marini.⁵ A diferencia del neoestructuralismo –que desde los años noventa acercó el viejo estructuralismo a los enfoques neoinstitucionalistas, evolucionistas y a la economía convencional–, con la teoría de la dependencia no se produce esta reconfiguración sino que se rescata la versión más sofisticada y comparativamente menos difundida, esto es, la obra de Marini. La superexplotación de la fuerza de trabajo y

⁴ Al respecto son conocidas las críticas en el ámbito latinoamericano de Agustín Cueva (1974) y Ernesto Laclau (1973), así como de John Weeks (1981) en el ámbito internacional.

⁵ En Brasil podemos mencionar a Nildo Ouriques, Carlos Martins, Marcelo Carcanholo; en México, Adrián Sotelo Valencia, Jaime Osorio y Orlando Caputo; en la Argentina Claudio Katz, Enrique Arceo y Mariano Félix, entre otros, como autores que recuperan la obra de Ruy Mauro Marini.

el ciclo dependiente se vuelven a discutir junto con la cuestión de la hipertrofia del capital financiero, propia de la nueva etapa neoliberal, que en Brasil es sumamente relevante.

Sin embargo, la complejidad de los procesos de valorización capitalista del siglo XXI, no solo los cambios tecnológicos sino los procesos de valorización del conocimiento que tienen lugar en el nuevo capitalismo, no parecen problematizarse. La nueva teoría de la dependencia se mantiene muy apegada a la idea de trabajo industrial clásico y evidencia cierta nostalgia por el sector industrial, como cuando se toma en cuenta el peso que incluso en Brasil tienen sectores como el agro y la “primarización de la producción”. O cuando analiza el crecimiento del sector financiero asociándolo al “capital ficticio” sin ver los cambios profundos que se están dando en su interior: el lugar de la renta tecnológica, el impacto que tienen en el propio sector industrial las cadenas globales de valor que concentran la innovación tecnológica y reorganizan la división internacional del trabajo a escala mundial, aun en América Latina

El neodesarrollismo surge a mediados de los años 2000 y encarna el espíritu del viejo desarrollismo dentro de sectores en principio ajenos a él por tratarse de actividades otrora consideradas “rentistas” como el sector agrícola y minero, “atrasados” con respecto al sector industrial, pero no por ello ajenos al desarrollo histórico del capitalismo. En América Latina el neodesarrollismo surge a partir del auge de los precios de las materias primas iniciado en 2002 y puede pensarse como un esquema teórico presuntamente validado en la práctica de los gobiernos latinoamericanos.

En el campo de la *teoría* va a tener relevancia sobre todo en Brasil y en la Argentina de la mano de economistas más afines al viejo desarrollismo que al neoestructuralismo cepalino pero con voluntad de trascender el antiguo modelo, considerado aún relevante en sus fines pero no en sus medios. Bresser Pereira en Brasil y Aldo Ferrer en la Argentina explican lo que se supone es un conjunto de ideas llamadas a “superar” la etapa neoliberal recuperando las tentativas desarrollistas pero esta vez sin reeditar los errores de la ISI y en línea con la globalización neoliberal (Bresser Pereira, 2007a, 2007b; Ferrer, 2007).

Los representantes del neodesarrollismo se preguntan por qué América Latina no pudo alcanzar los niveles de crecimiento del Sudeste Asiático siendo que en los años setenta estaban al mismo nivel –y en los ochenta eran aún “alcanzables”– e intentan delinear las políticas económicas o estrategias de desarrollo necesarias para que ello sea posible. Debe tratarse de una estrategia alejada del viejo desarrollismo y de la “ortodoxia neoliberal”, por lo que el neodesarrollismo se autopostula como una tercera alternativa, aunque partiendo desde la macroeconomía convencional (Bresser Pereira, 2010 y 2012). La base es una política macroeconómica que garantice el crecimiento (con un tipo de cambio favorable a las exportaciones) más políticas de desarrollo de infraestructura, políticas industriales selectivas y políticas comerciales adecuadas (aranceles para proteger a la industria y retenciones a las exportaciones agrícolas en el caso argentino). El objetivo es construir un Estado neodesarrollista que no caiga en los déficits fiscales del viejo desarrollismo ni que quede reducido al mínimo como propone el neoliberalismo. Se trata de un Estado ágil, eficiente, con una gestión adecuada a las nuevas circunstancias internacionales favorables

para la región, como recomienda la ciencia política neoinstitucionalista. Y a diferencia del viejo desarrollismo, proponen un programa de desarrollo a escala regional, no meramente nacional, y añoran una reindustrialización con el tipo ideal del Sudeste Asiático.

En la práctica, el neodesarrollismo se mostró muy disímil según los países de los que estemos hablando. En Brasil y Argentina (Svampa y Sola Álvarez, 2010; Féliz, 2011) adoptó una forma más afín a las corporaciones capitalistas que en Venezuela, Ecuador o Bolivia. Este nuevo desarrollo buscaba encontrar en sectores diferentes al propuesto por el “viejo” desarrollismo las posibilidades de aprovechar las dotaciones factoriales abundantes en el continente. Al mismo tiempo, esta misma tentativa fue caracterizada por sus opositores como “neoextractivismo”, con lo cual se quiere resaltar el carácter acotado, basado en enclaves y perjudicial para el medio ambiente de estas iniciativas, que no respetan el entorno natural, ni los derechos de los campesinos o de los pueblos originarios (Svampa, 2012; Gudynas, 2009 y 2012).

Estimulados por el aumento de los precios internacionales de los *commodities*, el sector extractivista en América Latina aceleró la presión sobre los recursos naturales y el medio ambiente. A causa del enorme aumento de las exportaciones de la región, ya sea de minerales, petróleo o soja según los países, los Estados, lejos de aumentar los controles, los reducen y estimulan la expansión hacia nuevos sectores como el litio en Bolivia y el hierro en Uruguay (Gudynas, 2011). Asimismo, esto constituye un proceso renovado de apropiación extractivista de los bienes comunes (Féliz, 2011) en línea con los métodos neoliberales de “acumulación por desposesión” (Harvey, 2003).

En la idea de neodesarrollismo, utilizada para caracterizar el énfasis renovado en la promoción del sector industrial (al menos en los discursos), se cruzan el viejo y el nuevo desarrollismo, el estructuralismo y el neoestructuralismo latinoamericano. En ocasiones la noción de extractivismo se esgrime para denunciar que el neodesarrollismo en los hechos favorece la promoción del sector agrícola o minero por sobre el sector industrial. El punto a destacar es la dificultad de pensar una política industrial acorde con la complejidad del nuevo capitalismo.

El vínculo entre Estado y desarrollo en América Latina debe tener en cuenta dos cuestiones que se vuelven centrales desde los años 2000. En primer lugar, como es ampliamente reconocido, la industria ha sufrido una gran reconfiguración desde los años ochenta, cuando se comienza a observar una fragmentación global de la producción resultante del proceso de reestructuración capitalista a escala global (mundialización del capital, hipertrofia del capital financiero, nuevas lógicas de valorización basadas en el conocimiento). América Latina se ve afectada también por ese proceso donde la industria ya no es capaz de cumplir con las promesas del viejo desarrollismo (pleno empleo, producción en masa con consumo de masas, crecimiento del mercado interno e inclusión social para toda la población). Al margen de la influencia de la industrialización en el sector agrícola y en la minería, cabe indagar en la actualidad cómo impactan los cambios en la valorización dentro de la propia industria y en nuevos sectores intensivos del conocimiento que obligan a pensar en una cierta post-industrialización del agro y del sector minero. Este nuevo contexto es

caracterizado por los marxistas italianos como un “capitalismo cognitivo”, esto es, basado en la valorización del conocimiento y el trabajo cognitivo antes que el trabajo industrial y “financiarizado”, en el que predominan las rentas tecnológica, financiera e inmobiliaria por sobre la lógica de la ganancia industrial, sobre todo en los países desarrollados.⁶

En segundo lugar, China se ha convertido en la segunda economía mundial desde 2011 y aspira a desplazar a Estados Unidos del primer lugar en un futuro cercano. China es un gran consumidor de materias primas, es el primer consumidor mundial de petróleo y de energía eléctrica. Adicionalmente es un gran emisor de inversión externa directa.⁷

A diferencia de Estados Unidos, China declara tener una política de “beneficios mutuos y coexistencia pacífica” y promueve préstamos e inversiones, se une al BID y empieza a otorgar préstamos para infraestructura en la región. Hasta los años 2000 su relación comercial con América Latina era poco relevante pero de a poco se volvió el mayor importador de *commodities* de América Latina, del sector primario y del sector minero y especialmente desde 2009 comenzó el aumento de IED (inversión extranjera directa) en agricultura, minería, infraestructura, hidrocarburos, en una región donde las empresas chinas eran casi invisibles. China compra petróleo (sobre todo de Ecuador, Colombia y Venezuela), soja (de Argentina, Paraguay y Brasil), hierro (de Brasil) y cobre (de Chile y Perú). En este sentido, la emergencia de China reforzó las tendencias a la organización de los modos de acumulación de los diferentes países en torno a la exportación de *commodities*, y su creciente demanda sostuvo las esperanzas de los ciclos neodesarrollistas. Ante el fin de esos ciclos y la desaceleración de China, cabe preguntarse si no es hora de pensar en los desafíos de las políticas de desarrollo acordes con este nuevo capitalismo.

Fin de ciclo y balance

En suma, este breve recorrido por los principales enfoques de la economía política latinoamericana busca mostrar las relaciones centrales entre el desarrollo y las condiciones de la acumulación capitalista en América Latina. Se propuso una revisión de los puntos que pueden presentar interés actual para discutir el desarrollo y que en alguna medida pueden ser confrontados en el debate con el enfoque que venimos a acercar. No se trata de contraponer punto por punto los enfoques clásicos y recientes de la economía política latinoamericana sino de intentar fertilizaciones cruzadas con un enfoque que analiza el despliegue de lógicas globales y recientes del capitalismo.

En América Latina, los esfuerzos por alcanzar el desarrollo estuvieron siempre asociados a la consolidación de un sector industrial que no solo permita sustituir importaciones sino alcanzar cierta envergadura exportadora. Y a diferencia de los procesos de industrialización temprana, a falta de una clase capitalista de la envergadura necesaria para llevar adelante esa tarea, la opción era dejarla en manos del Estado. Es cierto que solo algunos países como la

⁶ Este último aspecto excede los objetivos de este trabajo. Al respecto ver Vercellone (2011) y Míguez (2014).

⁷ Ver al respecto Rossell Arce (2013) y Ortiz Velásquez y Dussel Peters (2016).

Argentina, Chile, Brasil o México estuvieron cerca de lograrlo, pero el resto de los países sustentó su crecimiento (o la ausencia del crecimiento) en los recursos naturales.

Pasada la década neoliberal y entrados los años 2000, de la mano de la revalorización de los precios mundiales de las materias primas –sobre todo en virtud de la creciente demanda de China–, la región se vio favorecida por una situación internacional muy favorable que permitió el relanzamiento de la exportación de materias primas (como el petróleo, la soja, el cobre, etcétera) y las posibilidades de pensar un nuevo desarrollo en base al sector agrícola y/o agroindustrial. Pero como señalan algunos investigadores, la financiarización también contribuyó a la inflación de los precios de las materias primas entre 2005 y 2008 y ha intensificado su reducción desde la crisis de 2008 (Nadal, 2016). Las dinámicas de un capitalismo financiarizado suelen ser eludidas o minimizadas en los análisis del desarrollo latinoamericano así como las dinámicas contemporáneas de valorización del conocimiento.

El mito del desarrollo es también el mito del Estado desarrollista, del Estado como promotor del desarrollo, del Estado como disciplinador del capital o de alguna de sus fracciones, como promotor de la igualdad y la redistribución del ingreso y garante del empleo, un Estado promotor de la industria y, por tanto, de la ciencia y la tecnología. En este nuevo capitalismo pasamos entonces del Estado como garante de la ganancia capitalista –al garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo– al Estado como *garante de la renta*, sea esta financiera, agrícola, minera, inmobiliaria o tecnológica (Míguez, 2013). Reconocer el carácter capitalista de estos cambios técnicos, analizar las nuevas realidades productivas y la captura privada de los bienes comunes junto con propuestas alternativas son los pasos fundamentales para construir el camino de un paradigma teórico que ratifica una vocación crítica del capitalismo.

Bibliografía

- Arndt, H. W. (1981). *Desarrollo económico. La historia de una idea*. Buenos Aires: Rei Argentina.
- Borón, A. (2008). “Teoría(s) de la dependencia”. *Realidad Económica*, nº 238.
- Bresser Pereira, L. (2007a). “El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional”. *Economía UNAM*, vol. 4, nº 10.
- (2007b). “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”. *Nueva Sociedad*, nº 210.
- (2010). *Globalización y competencia. Apuntes para una macroeconomía estructuralista del desarrollo*. Buenos Aires: Siglo XXI-Instituto Di Tella.
- (2012). “A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento”. *Revista Estudos Avançados*, vol. 26, nº 75.
- Bustelo, P. (1998). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid: Síntesis.
- Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Cardoso, F. H. (1979). *El desarrollo en el banquillo*. Documento DEE/D/24/e México: Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales.

- CEPAL (1990). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile.
- Cueva, A. (1974). “Problemas y perspectivas de la teoría de la dependencia”. En Moreano, A. (2008) (comp.), *Entre La ira y la esperanza y otros ensayos de crítica latinoamericana. Fundamentos conceptuales. Agustín Cueva*. Bogotá: Siglo del Hombre y CLACSO.
- Dos Santos, T. (1969). “El nuevo carácter de la dependencia”. En Matos Mar, J. (comp.), *La crisis del desarrollismo y la nueva dependencia*. México: Amorrortu.
- (1997). “O papel do Estado num mundo em globalização”. Anales del Primer Congreso Interamericano del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD) sobre Reforma del Estado y la Administración Pública.
- Dosman, E. (2001). “Los mercados y el Estado en la evolución del ‘manifiesto de Prebisch’”. *Revista del CEPAL*, n° 75.
- Fajnzylner, F. (1983). *La industrialización trunca en América Latina*. México: Nueva Imagen.
- (1990). *Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra al casillero vacío’*. Cuadernos de la CEPAL, n° 60, Santiago de Chile.
- Félicz, M. (2011). “¿Neodesarrollismo: más allá del neoliberalismo? Desarrollo y crisis capitalista en Argentina desde los 90”. *Theomai*, n° 23.
- Ferrer, A. (2007). “Globalización, desarrollo nacional y densidad nacional”. En Guillén, A. R. (comp.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*. Buenos Aires: CLACSO.
- Frank, A. (1967). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. Nueva York: Monthly Review Press.
- Frank, A.; Real de Azúa, C. y Gonzales Casanova, P. (1969). *La sociología subdesarrollante*. Montevideo: Aportes.
- Frank, A (1970). “Lumpenburguesía: Lumpendesarrollo”. Santiago: Prensa Latinoamericana.
- French Davis, R. (1988). “Esbozo para un planteamiento neoestructuralista”. *Revista de la CEPAL*, n° 34, Santiago de Chile.
- French Davis, R. (1999). *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*. Santiago de Chile: McGraw Hill-Interamericana.
- Gudynas, E. (2009). “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual”. En AA.VV., *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: Centro Andino de Acción Popular y Centro Latino Americano de Ecología Social.
- Gudynas, E. (2011). “Más allá del nuevo extractivismo: transiciones sostenibles y alternativas allá desarrollo”. En Wanderley, F. (coord.), *El desarrollo en cuestión. Reflexiones desde América Latina*, pp. 379-410. La Paz: Oxfam y CIDES UMSA.
- Gudynas, E. (2012). “Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano”, *Nueva Sociedad*, n° 237.
- Harvey, David (2003). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- Katz, J. (2000). *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL/FCE.

- Laclau, E. (1973). “Feudalismo y capitalismo en América Latina”. En Assadourian, C. S., *Modos de producción en América Latina*. Buenos Aires: Cuadernos de Pasado y Presente n° 40, Siglo XXI.
- Marini Ruy, M (1973). *Dialéctica de la dependencia*. México: ERA.
- Míguez, P. y Sztulwark, S. (2013). “Knowledge Valorization in the Cognitive Capitalism”. *Knowledge Cultures. A Multidisciplinary Journal*, vol. 1, n° 4.
- Míguez, P. (2013). “El Estado capitalista, la crisis financiera y el debate Imperio-Imperialismo”. En Kan, J. y Pascual, R. (comps.), *Integrados (?) Las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana en debate*, pp. 89-119. Buenos Aires: Imago Mundi.
- (2014). “Del *General Intellect* a las tesis del ‘Capitalismo Cognitivo’: aportes para el estudio del capitalismo del siglo XXI”. *Bajo el Volcán, Revista de Sociología de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*, año 13, n° 21.
- Nadal, A. (2016). “Precios de materias primas y especulación financiera”. *Márgenes. Revista de Economía Política*, n° 2.
- Ocampo, J. A. (1998). “Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL”. *Revista de la CEPAL*, n° 66, diciembre de 1998, p. 8.
- Ortiz Velásquez, S. y Dussel Peters, E. (2016). “La nueva relación comercial entre América Latina y el Caribe y China: ¿promueve la integración o desintegración comercial?”. En Dussel Peters, E., *La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China: ¿integración o desintegración regional?* México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán.
- Pinto, A. (1970). “Naturaleza e implicaciones de la ‘heterogeneidad estructural’ de la América Latina”. *El Trimestre Económico*, vol. 37(1), n° 145, pp. 83-100.
- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y alguno de sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (1950). “Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo”. *Estudio Económico de América Latina 1949*, pp. 3-89. Nueva York: Naciones Unidas.
- Rosales, O. (1988). “Balance y renovación en el balance estructuralista del desarrollo latinoamericano”. *Revista de la CEPAL*, n° 34.
- Rossell Arce, P. (2013). “China y América Latina: Perspectivas globales en el uso de recursos geoestratégicos”. En Martins, C. E. y Flores, C. S. (comps.), *Nuevos escenarios para la integración de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Singer, H. W. (1950). “The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries”. *The American Economic Review*, vol. 40, n° 2.
- Sztulwark, S. (2003). “El estructuralismo latinoamericano. Fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia”. Informe de Investigación n° 16, Instituto de Industria, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Sunkel, O. (1989). “Institucionalismo y estructuralismo”. *Revista de la CEPAL*, n° 38.
- (comp.) (1991). *El desarrollo desde adentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Svampa, M. y Solá Alvarez, M. (2010). “Modelo minero, resistencias sociales y estilos de

D

Dossier

- desarrollo: los marcos de discusión en Argentina”. *Ecuador Debate*, n° 79.
- Svampa, M. (2012). “Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales. ¿Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas?”. En AA.VV., *Más allá del desarrollo*. Buenos Aires: AbyaYala-Fundación Rosa Luxemburgo-América Libre.
- Vercellone, Carlo (2011). *Capitalismo cognitivo. Renta, saber y valor en la época posfordista*. Buenos Aires: Prometeo.
- Weeks, J. (1981). “The Differences Between Materialist Theory and Dependence Theory and Why They Matter”. *Latin American Perspectives*, vol. 8, pp. 118-123.

Trayectorias nacionales de desarrollo: los BRICS

Manuel Gonzalo¹

En 2001 el fondo de inversión Goldman Sachs bautizaba a los BRIC como los países que contrabalancearían el peso económico de Estados Unidos en 2050. Durante los 2000, distintos fondos comenzaron a ofrecer paquetes de acciones y bonos BRIC. En 2008, siete años después del origen de la sigla que los definió como los mercados emergentes más promisorios, se realizó la primera cumbre de presidentes BRIC. Desde aquel encuentro, el grupo avanzó paulatinamente en un proceso de entendimiento y cooperación en torno a ciertos ejes, principalmente en materia militar, científica y tecnológica, energética, educativa, medio ambiente y sobre terrorismo internacional.

Con la incorporación de Sudáfrica en 2011, los BRICS, es decir, la agrupación de países conformada por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, ostentaban a inicios de esta década una serie de significativos atributos: aproximadamente un cuarto del territorio y del PBI mundial, más del 40% de la población y cerca de 20% del comercio global. Como contrapartida, la dispersión geográfica de sus miembros, sumada a la heterogeneidad histórica y de las diferentes coyunturas políticas y económicas nacionales, ha desafiado su consolidación como bloque.

En este dossier partimos de entender que tanto en términos metodológicos, en lo que respecta a la relevancia del Estado al analizar las trayectorias nacionales de desarrollo, como en relación con el grado de avance de la integración entre los países BRICS, aun reconociendo que se han dado una serie de pasos no menores en determinados aspectos, con su punto más alto en la creación del Banco de los BRICS, el grupo aún hoy debe ser pensado a partir de la proyección de poder (geo)político, económico, militar, tecnológico y cultural de cada una de las economías nacionales que lo integran. A pesar de las claras potencialidades del espacio BRICS, su juventud, la dispersión geográfica y la heterogeneidad coyuntural-histórica de los países miembros aún priman por sobre su potencial de articulación conjunta.

Esto da lugar a la presentación de cinco trabajos que comparten la preocupación por analizar cada economía nacional a partir de una perspectiva histórico-estructural, en su

¹ ProDem (Universidad Nacional de General Sarmiento), RedeSist (Universidad Federal de Río de Janeiro) y Globelics.

mayoría desde la década del cincuenta hasta nuestros días. En términos generales, se busca captar lo esencial de cada trayectoria nacional, en particular las principales continuidades y rupturas en materia de inserción geopolítica, política económica interna y estructura productiva, empresarial y de ciencia y tecnología. El dossier está integrado por trabajos que parten de un enfoque conceptual propio de la economía política y rescatan la importancia de la demanda efectiva para analizar los procesos de desarrollo económico, y por trabajos de matriz neoschumpeteriana que hacen eje en la evolución de los sistemas nacionales de innovación (SNI) de cada país. Por tratarse de autores mayoritariamente formados en la tradición latinoamericana, el *background* estructuralista aparece explícita o implícitamente en todos los trabajos, principalmente en torno al concepto de dualidad/heterogeneidad estructural.

El trabajo de Carlos Pinkusfeld Bastos y Caroline Teixeira Jorge sobre Brasil discute, luego de una breve contextualización histórica, el período de gobierno del Partido de los Trabajadores (PT). Los autores sostienen que a pesar del crecimiento económico y de la mejora en la distribución del ingreso, la política macroeconómica de este período no se apartó de ciertos cánones ortodoxos (principalmente el *tripé* macro) y no puede ser caracterizada como “desarrollista”. Asimismo, se afirma que la política económica aplicada al inicio del segundo gobierno de Dilma Rousseff dio lugar a una recesión que generó las condiciones propicias para el quiebre institucional de 2016. Los autores manifiestan la necesidad de implementar una política económica de corte distributivo, aunque no son optimistas con respecto a las perspectivas de crecimiento de Brasil, teniendo como horizonte el año 2020.

El artículo de Franklin Serrano y Numa Mazat sobre la trayectoria rusa sostiene que, a pesar de las altas tasas de crecimiento experimentadas durante la década de 2000, del fortalecimiento de las capacidades estatales y del retorno de una postura geopolítica más agresiva, la economía rusa aún se caracteriza por su heterogeneidad estructural. La heterogeneidad estructural rusa no es una característica reciente, sino que existe desde la década del setenta bajo la forma de una acentuada dependencia de tecnologías extranjeras, la baja productividad agrícola, la abundancia de petróleo y gas y, más recientemente, la excesiva apertura financiera. Se destaca tanto el tratamiento histórico como la claridad conceptual del artículo.

El ensayo de Manuel Gonzalo y José Cassiolato adopta una perspectiva amplia sobre la trayectoria de desarrollo del sistema nacional de innovación (SNI) de la India poscolonial, poniendo el énfasis en su coevolución con la inserción geopolítica y el perfil de liderazgo político interno, en la *performance* macroeconómica –principalmente la dinámica de la inversión pública y privada– y en la estructura y dinámica empresarial de India. Se señalan las principales continuidades y rupturas entre el período de hegemonía del Partido del Congreso, entre 1947 y 1990, y el período de liberalización iniciado a partir de la New Economic Policy de 1991. Se destaca la transición experimentada por India luego de la Guerra Fría, desde un esquema de intervención estatal basado en la planificación central hacia uno en el cual las misiones nacionales y los Proyectos de Participación Público Privada (PPP) adquieren cada vez mayor gravitación.

En el artículo de Miguel Henriques de Carvalho y Kaio Pimentel sobre China se analiza el Período Maoísta, entre 1949 y 1978, y el Período de las Reformas Económicas, a partir del ascenso de Deng Xiaoping, entre 1978 y 2016, haciendo énfasis en las divergencias subyacentes entre cada período. Se destacan el tratamiento dado a las tensiones emergentes en el seno de la conducción del Partido Comunista Chino en relación con la conciliación entre los objetivos de desarrollo de las fuerzas productivas, los mecanismos de mercado y los principios colectivistas, y las precisiones conceptuales sobre los principios de funcionamiento económico de cada período.

El ensayo de Ariel Gordon hace énfasis en el carácter dual del Sistema Nacional de Innovación de Sudáfrica, configurado a partir de la herencia del apartheid. Se describe la conformación del entramado institucional sudafricano en ciencia y tecnología, la evolución de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones y los principales indicadores en CTI contemporáneos. También se reflexiona sobre las características del SNI sudafricano vinculándolo con el de otros países en desarrollo y con los BRICS. Finalmente, se plantea el interrogante sobre las perspectivas sudafricanas de proyección de poder regional, en tanto no sean atendidas las desigualdades sociales domésticas.

Analizados de manera conjunta, los artículos dan cuenta de la heterogeneidad tanto en las perspectivas de crecimiento y desarrollo de cada uno de los países analizados como dentro de ellos. China, principalmente, aunque también India, aparecen como las dos economías más dinámicas del grupo en términos de crecimiento económico. A su vez, ambas economías destinan y destinarán importantes recursos al desarrollo militar. Rusia, por historia, dotación de recursos y postura geopolítica, aun con las limitaciones destacadas en el artículo correspondiente, también se encuadra como un jugador global. Los casos de Sudáfrica y Brasil, por elementos tanto estructurales como coyunturales, parecen estar restringidos al nivel regional, con importantes restricciones internas para proyectarse a nivel global.

Si bien el dossier parte de una perspectiva crítica sobre los avances conjuntos realizados por los BRICS, ello no implica que el potencial de cooperación entre estos países sea menor. Los desafíos en materia de energía, alimentación, movilidad urbana, salud, medio ambiente, defensa son inmensos y deben ser pensados desde una perspectiva integrada. Ante el lento crecimiento de Estados Unidos, el letargo económico y social europeo y los niveles récord de crecimiento en África y en Asia durante la última década, tanto los BRICS como otras formas de cooperación e integración Sur-Sur (Asia, África, Latinoamérica) deberían ser opciones prioritarias para los países sudamericanos. De más está decir que China ocupa y ocupará un lugar principal en este escenario.

En términos históricos, los casos analizados muestran la transición de las principales economías BRICS desde esquemas de desarrollo basados en la planificación central (en algunos casos economías mixtas) que, si bien alcanzaron logros extraordinarios en el desarrollo de sus capacidades productivas, tecnológicas o militares, también enfrentaron diferentes restricciones vinculadas con el sector externo, la producción agrícola, la provisión mano de obra, el abastecimiento energético y las dificultades para reasignar recursos intersector-

rialmente. Fundamentalmente a partir de la caída de la Unión Soviética, se han producido diversos procesos de liberalización, privatización y redefinición de las funciones estatales. Los Estados BRICS han pasado –o están pasando– de desempeñar un rol principal como productores directos en casi todos los sectores de la economía a un rol en el cual la regulación, la provisión de infraestructura y la redistribución de ingresos empiezan a cobrar importancia. No obstante, si bien con matices entre los países, el Estado aún presenta una fuerte impronta emprendedora, participando en diferentes sectores tales como la defensa, el ámbito nuclear, la actividad aeroespacial, la energía, los alimentos, la infraestructura, las industrias básicas, las industrias de alta tecnología, etcétera, sea a través de empresas públicas, público-privadas o de acuerdos más o menos explícitos con el sector privado. Asimismo, los programas de transferencias de recursos (tanto a nivel nacional como estadual) continúan siendo centrales. En este contexto, en términos conceptuales, este dossier señala que hoy aún más que durante la etapa de auge de la planificación central la agenda de investigación en economía política se configura a partir del principio de la demanda efectiva, particularmente del análisis de los componentes de gasto autónomo y del cambio estructural, entendido en un sentido amplio (espacial, sectorial, empresarial, distributivo, etcétera) y sistémico.

Se agradece a los autores por la calidad de los artículos, al área de Economía Política de la Universidad Nacional de General Sarmiento y a la *Revista Márgenes* por el espacio concedido, y a la RedeSist del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro por brindarme la posibilidad de explorar la temática BRICS. Disfruten del dossier.

Sistema nacional de innovación dual en Sudáfrica: el peso de la dependencia de la trayectoria¹

*Ariel Gordon*²

Resumen

Este artículo caracteriza las políticas de ciencia, tecnología e innovación adoptadas contemporáneamente en Sudáfrica a partir de la estilización del desarrollo de capacidades de ciencia y tecnología durante la segunda mitad del siglo xx y las reformas emprendidas en las últimas dos décadas.

El artículo presenta una primera sección acerca del desarrollo de capacidades en ciencia y tecnología en Sudáfrica durante la segunda mitad del siglo xx bajo el régimen del apartheid. La segunda sección analiza la reforma en las políticas de ciencia y tecnología a partir de la instauración de la democracia multirracial en 1994 y la apertura económica del país, para finalmente caracterizar las políticas contemporáneas a la luz de la discusión de indicadores de ciencia y tecnología.

Introducción

Este artículo presenta una caracterización de las políticas de ciencia, tecnología e innovación adoptadas contemporáneamente en Sudáfrica a partir de la estilización del desarrollo de capacidades de ciencia y tecnología durante la segunda mitad del siglo xx y las reformas emprendidas en las últimas dos décadas.

El artículo se propone identificar las características singulares de Sudáfrica como país en desarrollo *emergente*, adjetivo que alude tanto al rápido crecimiento de la última déca-

¹ Una versión previa y reducida de este trabajo fue incluida en el estudio “Políticas CTI en países emergentes. Análisis comparado de experiencias heterogéneas y su aplicabilidad en Argentina”, realizado por el Centro Redes para el Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI).

² Docente e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes y profesor de la maestría en Gestión de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (MGCTI) de la Universidad Nacional de General Sarmiento-IDES-Redes.

da como al potencial de crecimiento hacia el futuro en cuanto a la adopción de políticas de ciencia, tecnología e innovación, con el objetivo de identificar posibles lecciones y aprendizajes para la reflexión en la Argentina y América Latina. Se sostiene la hipótesis de que Sudáfrica constituye un sistema nacional de innovación dual. Esta caracterización da cuenta de la alta heterogeneidad estructural de Sudáfrica en cuanto a capacidades de innovación. Se trata de un país que acumula capacidades relevantes en sectores específicos, tales como procesamiento de minerales, química y defensa. Pero, por otra parte, cuenta con un sistema de educación superior heterogéneo y fragmentado, con pocas universidades de élite de clase mundial conviviendo con un bajo nivel de acceso a la educación superior y problemas de calidad en las universidades históricamente orientadas a la población negra.

Sudáfrica es un caso poco estudiado desde América Latina. Sin embargo, en el campo de las políticas de ciencia, tecnología e innovación existe una incipiente literatura de estudios comparados entre Sudáfrica y Brasil (Albuquerque, 2003; Rasiah, 2004; Rennkamp, 2011), además del trabajo comparativo entre los BRICS llevado a cabo por Cassiolato (2011) en el marco de la red GLOBELICS. Asimismo, recientemente se han realizado estudios comparados entre los sistemas nacionales de innovación (SNI) de la Argentina y Sudáfrica desde una perspectiva histórica (Gordon y Molotja, 2011) y estudios sectoriales sobre innovación en la industria automotriz en ambos países (Gastrow y Gordon, 2011).³ En estos trabajos se argumenta que, si bien la comparación entre Sudáfrica y Brasil es relevante en términos geopolíticos por su papel en la política internacional y por el rol hegemónico de cada país en su región, se sostiene que en relación con las políticas de innovación la comparación con la Argentina es más adecuada debido a las similitudes en cuanto a los órdenes de magnitud de sus sistemas nacionales de innovación.

Una primera reflexión al analizar las políticas de ciencia, tecnología e innovación en Sudáfrica remite a la necesidad de adoptar una mirada de largo plazo al caracterizar las capacidades actuales en ciencia y tecnología y las políticas adoptadas. Esta reflexión no es exclusiva del caso sudafricano; por ejemplo, difícilmente se puedan explicar las capacidades en tecnología aeroespacial, nuclear o en física básica de la Rusia contemporánea sin remitir a la historia de la Unión Soviética y su apoyo a la I+D militar. Si bien esta afirmación respecto de la necesidad de una mirada histórica de largo plazo se aplica a todos los países, ya que las capacidades en ciencia y tecnología son acumulativas y responden a procesos de largo plazo, en algunos casos la impronta de la historia se presenta de manera más marcada que en otros. En el caso de Sudáfrica, la herencia del apartheid es determinante al evaluar las características actuales de las instituciones científicas y tecnológicas, sus fortalezas y debilidades, y comprender las políticas adoptadas. El régimen de segregación racial instaurado por la minoría blanca en 1948, su política militarista respecto de los países vecinos y el aislamiento y posterior bloqueo económico, financiero y comercial instaurado por la mayoría de la comunidad internacional desde fines de la década del setenta y durante toda

³ Ambos estudios fueron llevados a cabo por investigadores del Centro Redes y CESTII-HSRC, con el apoyo de programas de cooperación internacional sur-sur entre el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Argentina y la National Research Foundation de Sudáfrica.

la década del ochenta, tuvieron consecuencias determinantes sobre las políticas de ciencia y tecnología. Estas condujeron a una política forzosa de desarrollo tecnológico autónomo e industrialización por sustitución de importaciones. Como contracara de este proceso, la política de segregación racial en educación y la instauración de un sistema de educación superior dual, con universidades de excelencia e investigación para población blanca, y de baja calidad y sin investigación para población negra, explican el cuello de botella en formación de recursos humanos que enfrenta Sudáfrica en la actualidad.

El artículo presenta una primera sección acerca del desarrollo de capacidades en ciencia y tecnología en Sudáfrica durante la segunda mitad del siglo xx bajo el régimen del apartheid. La segunda sección analiza la reforma en las políticas de ciencia y tecnología a partir de la instauración de la democracia multirracial en 1994 y la apertura económica del país, para finalmente caracterizar las políticas contemporáneas a la luz de la discusión de indicadores de ciencia y tecnología.

El desarrollo de capacidades en ciencia y tecnología en Sudáfrica durante el apartheid: una vía forzada al desarrollo tecnológico autónomo y la sustitución de importaciones

Los primeros registros de estudios científicos en Sudáfrica datan de inicios del siglo xviii en la región del Cabo de Buena Esperanza. Se trataba de estudios principalmente de naturaleza exploratoria, motivados por la abundante flora y fauna existente (Mouton *et al.*, 2001). El descubrimiento de recursos mineros en la década de 1860 fue un motor de la industrialización masiva del país, que demandó en consecuencia un importante desarrollo de infraestructura y el reclutamiento de personal con conocimiento técnico en minería, medicina y ciencias veterinarias. Entre los siglos xviii y xix se institucionalizaron la ciencia y la investigación por medio de organismos científicos y centros de educación que serían luego convertidos en universidades (Mabizela, 2002).

Durante la década de 1940, el ascenso al poder del Partido Nacional (NP por su acrónimo en inglés⁴) implicó la formalización del apartheid en 1948. Este régimen marcó el rumbo del desarrollo político, social, económico y científico del país, así como también las características principales del sistema de innovación en la actualidad. La política del apartheid fue ampliamente denunciada internacionalmente y fue blanco de sanciones externas, que llevaron al gobierno a buscar la autosuficiencia en la producción de alimentos, energía y armas.

El NP dividió Sudáfrica en cinco repúblicas en un intento por arraigar sus políticas de segregación: la República de Sudáfrica (RSA) y cuatro estados independientes pero no por ello autónomos: Transkei, Bophuthatswana, Venda y Ciskei (TBVC). Además creó quince departamentos de educación, salud y agricultura, con el pretexto de otorgar autonomía a los diferentes grupos raciales para que manejaran sus propios asuntos mientras que, de

⁴ Para respetar las siglas originales, en todos los casos de nombres propios se utilizarán los acrónimos en inglés.

hecho, el sistema despojó a todos los grupos raciales de los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas salvo a la población blanca de origen europeo (IDRC, 1993).

Por otro lado, el régimen emprendió una política de industrialización por sustitución de importaciones y de desarrollo tecnológico autónomo, que sería luego reforzada por las sanciones y el bloqueo comercial y financiero. En este marco, creó empresas públicas en industrias pesadas e instituciones de investigación que fueron clave para el desarrollo tecnológico en áreas consideradas estratégicas por el régimen. Entre estas se destacan la Compañía Sudafricana de Carbón, Petróleo y Gas (SASOL), la Corporación Sudafricana de Hierro y Acero (ISCOR), la Comisión de Suministro Eléctrico (ESKOM) y la Corporación de Desarrollo Industrial (IDC) cuyo papel es desarrollar y financiar nuevas empresas estatales y proyectos de investigación a gran escala.

SASOL fue fundada en 1950 como empresa de energía, minería y petroquímica verticalmente integrada. SASOL se ha convertido en líder a nivel mundial en el desarrollo de combustibles sintéticos a partir del desarrollo a gran escala de la tecnología de conversión de gas a líquidos. El desarrollo de esta tecnología fue el resultado de la búsqueda de alternativas para el aprovechamiento de las grandes reservas de carbón frente a la escasez de petróleo del país. Desde la década de 1920 científicos sudafricanos apoyados por la Transvaal Coal Owners Association buscaron métodos para convertir carbón en combustibles líquidos. Se trata de un antecedente temprano que da cuenta del estrecho vínculo establecido entre las universidades y la industria.⁵ La escasez de combustibles producida por la Segunda Guerra Mundial fue un estímulo para el desarrollo de estos esfuerzos. SASOL creó la primera planta comercial de conversión sintética de carbón en líquidos en 1955, a partir de la compra de licencias para el uso del proceso Fischer-Tropsch y de la introducción de adaptaciones e innovaciones incrementales que permitieron ganar en eficiencia y dieron lugar al desarrollo de tecnología específica propietaria de SASOL, el *slurry phase distillate* (SASOL, 2000). Este proceso era significativamente más caro que la importación de petróleo crudo y la refinación en el país, sin embargo SASOL recibió masivos subsidios del gobierno con el objetivo de garantizar la autonomía energética del régimen frente a la vulnerabilidad del abastecimiento de petróleo importado por las sanciones internacionales (Sparks, 2013).

El Consejo para la Investigación Científica e Industrial (CSIR) fue creado en 1946 y es el organismo de investigación científica y tecnológica más grande y más antiguo de Sudáfrica. El Consejo cumplió un rol clave en moldear la investigación en el país durante y después del apartheid. También se establecieron otros consejos científicos, como la Oficina de Normas Sudafricana (SABS), la Corporación de Energía Atómica (hoy llamada Corporación Sudafricana de Energía Nuclear, NECSA), el Consejo de Investigación Médica (MRC) y la Fundación para la Investigación y el Desarrollo (FRD, hoy llamada Fundación Nacional de Investigación, NRF), el Consejo de Investigación Agrícola (ARC), el Consejo de Investigación de las Ciencias Humanas (HSRC) y la Comisión de Investigación del Agua (WRC). En este sentido, Sudáfrica siguió el modelo británico de creación de Consejos de

⁵ El primer director general de SASOL fue Etienne Rousseau, un químico investigador de la Universidad de Stellenbosch.

Investigación por campo del conocimiento o gran área disciplinar, antes que la creación de un Consejo de Investigación único y centralizado como podría ser el modelo francés del CNRS.

La creación de universidades en Sudáfrica y la formación de recursos humanos

Las universidades en Sudáfrica fueron establecidas en el siglo XIX bajo la forma de colegios a los que luego se les otorgó estatus universitario (Mouton *et al.*, 2001; Mabizela 2002). El modelo universitario resultante se basó en el sistema británico y en el escocés, con funciones similares para el rector, el claustro académico y el consejo universitario, la junta de profesores y los departamentos académicos.

En sus primeros años, las universidades estaban destinadas exclusivamente a la población blanca, tendencia que se acentuó durante el apartheid con la creación de nuevas universidades específicas para cada grupo étnico. Hoy en día las universidades son multirraciales; sin embargo, se encuentran fuertemente segmentadas, por lo que aún hoy son conocidas como universidades históricamente blancas (HWU) y las históricamente negras (HBU). Las HWU contaban con vastos recursos y sólidos programas académicos que cubrían amplios campos de la ciencia y la ingeniería, mientras que las HBU estaban orientadas en su mayoría a programas de formación técnica. A partir de la política universitaria de segmentación del apartheid se crearon veintiún universidades, quince escuelas técnicas (*technikons*) y más de doscientos colegios para formación de profesores, enfermeros y relacionados con las ciencias agrícolas (Bunting, 2006). El rol de las universidades era ofrecer prácticas y entrenamientos científicos en sentido amplio, incluyendo investigación y otras actividades educativas (DNE, 1988a). Por su parte los *technikons*, originalmente llamados Colegios de Educación Técnica Avanzada (CATE), fueron creados para entrenar técnicos y tecnólogos a través de clases prácticas y no académicas.

El modelo universitario durante el apartheid reservó al Estado la potestad de crear universidades sin otorgarles autonomía. Pese a que el Estado restringía la autonomía de las universidades, estas no le debían rendir cuentas ni a este ni a la sociedad en cuanto a la ejecución de los fondos públicos (Bunting, 2006). Por el contrario, la manera en que cada universidad lidiaba con la cuestión racial, étnica, cultural e idiomática definía hasta cierto punto la misión académica y la agenda de investigación y educativa de cada institución. Como caracterización general, dentro de las HWU las universidades de origen afrikaans llevaban a cabo investigación para el gobierno, contaban con grandes contratos de servicios para la industria de defensa y no permitían estudiantes negros en sus programas (Bunting, 2006). Por otro lado, las HBU tenían una agenda de investigación muy limitada o casi nula, y prácticamente no tenían programas de posgrado. Estas universidades se constituyeron en centros de resistencia política al apartheid y de erradicación de la discriminación educativa.

Para mediados de los años ochenta, el gobierno sudafricano había logrado desarrollar capacidades tecnológicas e industriales en defensa, minería, investigación médica de clase

mundial y actividad agrícola a gran escala. Las continuas hostilidades con los países vecinos impulsaron una importante inversión en defensa que dio lugar al desarrollo de una industria armamentística nacional. La enmienda del Acta de Defensa de 1977 permitió a las Fuerzas de Defensa de Sudáfrica (SADF) operar no solo en cualquier parte del territorio del país sino también por primera vez en territorio de los países vecinos en la lucha contra las fuerzas opositoras al régimen. Las acciones de contrainsurgencia y terrorismo de Estado desestabilizaron a los gobiernos de Angola y Mozambique, que firmaron su rendición y el cese al fuego en 1984 (Sahni, 2007: 116). El embargo mundial lo obligó a establecer, a través de SASOL, tecnologías de licuefacción del carbón (CTL) de frontera, como fue señalado antes (Collings, 2002). Se destacan en el período importantes esfuerzos de Investigación y Desarrollo (I+D) en el sector de la defensa y en actividades conexas como consecuencia de las grandes inversiones realizadas en I+D en el sector nuclear y armamentístico (Cilliers, 1996). Es difícil dimensionar el monto preciso de estas inversiones, ya que la I+D en defensa no era informada como tal en las estadísticas de I+D, sino que era secreta y subsumida en otras partidas presupuestarias como consecuencia de las sanciones internacionales.

Los esfuerzos del apartheid por el desarrollo tecnológico autónomo, en particular en las áreas de petroquímica, energía nuclear, defensa y agricultura, pueden ser considerados exitosos. Se trataba de una política orientada a garantizar la supervivencia del régimen mediante el autoabastecimiento energético, de alimentos y la supremacía militar frente a los países vecinos y el enemigo interno del Congreso Nacional Africano ANC (Sahni, 2007). Sin dudas, esto significó un costo social enorme, sostenido básicamente sobre la explotación de la población negra, lo que volvió políticamente inviable al régimen. Sin embargo, la sustentabilidad económica también estaba comprometida, ya que las políticas del NP ahogaron el crecimiento económico al incurrir en deudas masivas para, entre otros propósitos, mantener presupuestariamente a las fuerzas armadas y a los estados del TBVC. La política de aislamiento e industrialización sustitutiva forzosa creó industrias intensivas en capital sin escala y altamente ineficientes. Por otra parte, la Ley de Educación *Bantu* de segregación privó al país del capital humano calificado indispensable para el desarrollo económico, creando desequilibrios y una deuda de largo plazo cuyas consecuencias se ciñen aún hoy en día sobre el sistema nacional de innovación sudafricano.

La instalación de una democracia multirracial y la apertura económica en la década del noventa

El levantamiento de la proscripción del ANC y su consecuente ascenso al poder en las primeras elecciones multirraciales libres de 1994 dieron comienzo a un proceso de reforma estructural del Estado y de las políticas preexistentes. La intención del nuevo gobierno era diseñar e implementar medidas que asegurasen un crecimiento económico sostenible y al mismo tiempo corrigieran las profundas inequidades socioeconómicas creadas por el apartheid. Los grandes lineamientos de la estrategia socioeconómica del ANC fueron plasmados en una serie de programas, entre los que se destacan el Programa

de Reconstrucción y Desarrollo creado en 1994, la Estrategia de Crecimiento, Empleo y Redistribución (GEAR) de 1996 y la Iniciativa de Crecimiento Acelerado y Compartido (ASGISA) de 2006. Por otra parte, la política exterior sufrió un giro de 180 grados. El *white paper* (libro blanco) de 1996 del Ministerio de Defensa establecía que “el gobierno ahora es representativo y ya no está más en guerra contra su propia gente y los estados vecinos de Sudáfrica”. El libro blanco también señalaba que luego de “dos décadas y media de aislamiento [...] las relaciones exteriores del país se han transformado de una modalidad de adversario hacia la cooperación bilateral y multilateral” (DOD, 1996). Este cambio en la estrategia de política exterior y de defensa le permitió a Sudáfrica asumir un papel de liderazgo regional, posicionándose como garante de la estabilidad a través de la realización de misiones de paz (Sahni, 2007).

El sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación también fue alcanzado por las reformas. El Sistema Nacional de Innovación fue tomado como marco conceptual para el desarrollo de las políticas de CTI, lo que en sí mismo constituye una novedad relevante. En un momento donde el enfoque del SNI estaba recién consolidándose académicamente (Lundvall, 1992) y comenzaba a utilizarse en algunos países de la OCDE como marco para entender y diseñar las políticas de CTI, se adoptó en Sudáfrica como enfoque de la política oficial de ciencia, tecnología e innovación (Kruss y Lorentzen, 2011).

En 1994 se creó el Departamento (Ministerio) de Artes, Cultura, Ciencia y Tecnología (DACST), que luego sería transformado en el Departamento de Ciencia y Tecnología (DST). En 1997 se creó el Consejo Nacional de Asesoría (NACI) con el objetivo de supervisar y asesorar al Departamento de CTI acerca del funcionamiento del SNI. El rol de muchos organismos públicos de investigación (OPI) también fue redefinido para alinearlos con las prioridades del nuevo gobierno. Se creó un marco regulatorio basado en la autonomía operativa que creó el “voto de ciencia”: un proceso por el cual se asignaban fondos estatales a los OPI. A través de este marco, los consejos científicos tenían la flexibilidad de generar financiamiento adicional proveniente de contratos y estudios. El apoyo gubernamental a la I+D en las universidades se dio a través del Departamento de Educación Superior y Formación (DHET) y otras agencias como el NRF y el MRC.

Una de las principales políticas en materia de educación superior fue la ampliación del acceso y el tránsito desde un sistema de educación superior de élite hacia uno masivo. Se implementaron políticas de promoción para el acceso a las universidades por parte de sectores marginados de la población, con el objetivo de reducir las grandes inequidades sociales. El gobierno intentó impulsar la transformación hacia un sistema de educación superior abierto, participativo y coordinado, mediante la creación en 1994 de la Comisión Nacional de Educación Superior (NCHE) (NCHE, 1996). En 1998 se reforzó la estrategia mediante la creación del Consejo de Educación Superior (CHE) para impulsar la reestructuración y transformación de la educación superior.

El proceso de reforma de la educación superior comenzó en 1994, cuando treinta y seis instituciones públicas fueron reducidas a veintitrés universidades mediante un proceso de fusiones y absorciones. Por otra parte, comenzó un proceso de ampliación del número

de instituciones privadas de educación superior, llegando a ciento cuarenta y cuatro universidades privadas registradas para 2010, en su mayoría con fines de lucro (DOHE, 2011). La inscripción de estudiantes, en especial de estudiantes negros, creció fuertemente pero también creció la tasa de deserción. A pesar de los esfuerzos, la tasa de participación de estudiantes negros se mantuvo muy baja, siendo del 12% para 2007 (CHE, 2009), lo que revela las deudas en cuanto a la ampliación del acceso y la construcción de un sistema de educación superior más igualitario (Bunting y Cloete, 2006).

El NRF fue creado para consolidar el financiamiento competitivo de las agencias y promover la I+D por medio de ese financiamiento. Se tomó el modelo de la NSF norteamericana y tiene un rol similar al del ANPCYT de la Argentina. El MRC es la excepción ya que no solo establece prioridades internas y realiza investigaciones, sino que también actúa como agencia de financiamiento para contratistas externos (OCDE, 2007). El NRF recibe el financiamiento del DST y del Departamento de Comercio e Industria (DTI), además de otros departamentos nacionales.

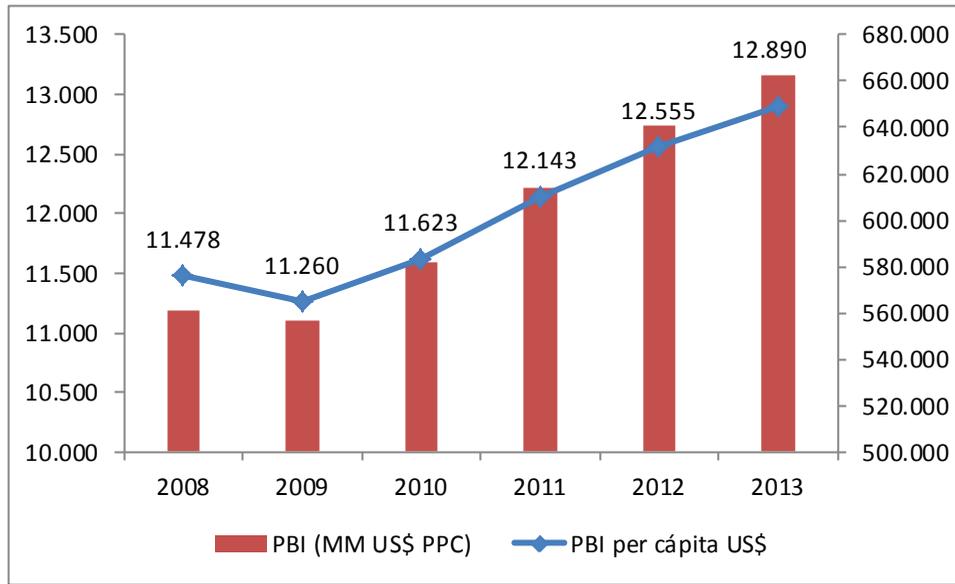
Entre los programas destinados a fomentar la I+D industrial, la innovación y el emprendedurismo, se destaca el Programa de Tecnología y Recursos Humanos para la Industria (THRIP) del DTI, el Programa de Apoyo a la Innovación Industrial (SPII), el de capital de riesgo y la Agencia para el Desarrollo de Pequeñas Empresas (SEDA), cuyo rol es el de apoyar y promover el desarrollo de pequeñas empresas en Sudáfrica. El Fondo de Innovación (IF) es otro instrumento de financiamiento creado para apoyar la innovación y, junto con el THRIP, facilitar y promover la colaboración entre universidad y empresa. La iniciativa de incentivos fiscales para la I+D fue introducida en 2006, pero no existen datos disponibles que permitan dar cuenta de su efectividad, lo que a su vez muestra la poca profundidad de este instrumento.

La década de 2000

La introducción de la Estrategia de Crecimiento, Empleo y Redistribución (GEAR) en 1996, estableciendo metas de inflación y políticas financieras austeras, le permitió al país alcanzar estabilidad macroeconómica, con un crecimiento promedio de 3,1% entre 1995 y 2005. El establecimiento de metas de inflación en el año 2000 disminuyó los niveles inflacionarios y la incertidumbre macroeconómica, incrementando asimismo la solidez del Banco Central sudafricano (Faulkner y Loewald, 2008). El crecimiento anual del PBI entre 2004 y 2007 promedió un 5%, pero comenzó a caer en 2008 y declinó a casi un 2% en 2009, experimentando el país su primera recesión desde 1994. Sin embargo, la contracara de estas políticas de apertura económica fue la persistencia de la desigualdad estructural del país y del desempleo. Los subsectores de más rápido crecimiento desde 1994 fueron el transporte, el almacenamiento, la comunicación, la intermediación financiera, las aseguradoras, los bienes raíces y los servicios de negocios, mientras que el crecimiento manufacturero fluctuó alrededor del 20%. Pese a que las políticas implementadas estabilizaron el crecimiento económico, fracasaron en la disminución del alto y persistente índice

de desempleo, que para 2010 continuaba por encima del 25%. El desempleo juvenil es particularmente serio en Sudáfrica y contribuye a los demás problemas sociales, incluidos la pobreza, el crimen y el sida.

Gráfico 1. PBI y PBI per cápita

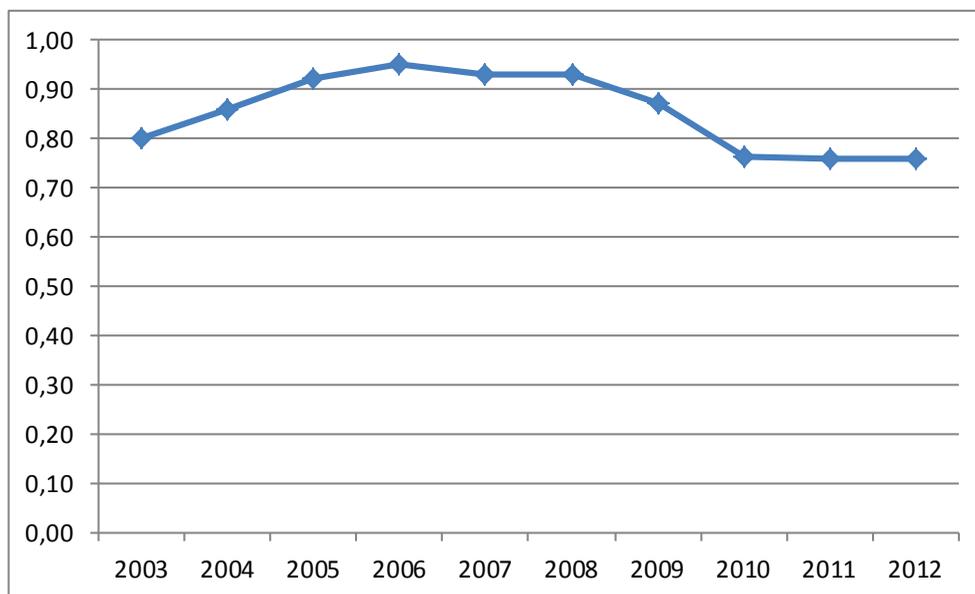


Fuente: OCDE (2015).

El gasto en I+D como porcentaje del PBI fue del 1,04% para 1992, pero los cambios estructurales a partir de la instauración de la democracia multirracial, que implicaron fuertes recortes en el presupuesto de defensa desde 1989 en adelante, impactaron negativamente. La disminución estimada del gasto en I+D de defensa fue del 70% entre 1989 y 1996, mientras que la participación de la I+D de defensa en el gasto total de I+D también disminuyó de un 50% a menos del 20% en 1993 (Batchelor y Willet, 1998). Estos números muestran la fuerte orientación del sistema de investigación sudafricano hacia la defensa durante el apartheid.

La intensidad de la I+D sudafricana se incrementó del 0,73% en 2001 al 0,95% en 2006, pero ha ido declinando desde entonces, alcanzando un 0,87% en 2009. La disminución del gasto en I+D en los últimos años puede estar efectivamente asociada con la recesión que el país experimentó entre 2008 y 2009.

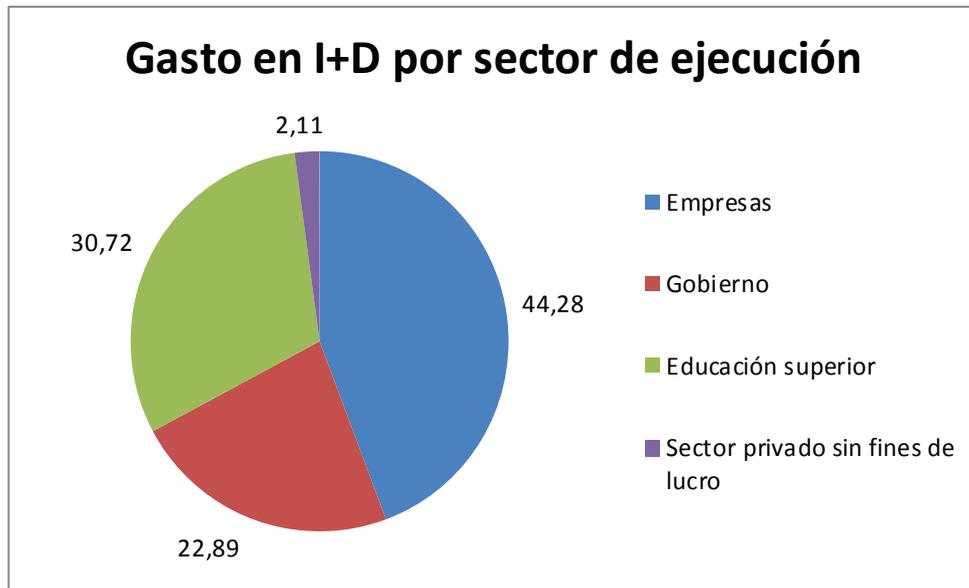
Gráfico 2. Gasto en I+D como porcentaje del PBI



Fuente: Main Science and Technology Indicators, OCDE (2015).

El sector privado en Sudáfrica ha sido históricamente el mayor ejecutor de I+D. Según datos de 2012 las empresas realizaron el 44,28% del gasto total en I+D. Sin embargo, su participación ha ido disminuyendo en los últimos años desde el máximo de 58,61% registrado en 2008. El sector público, incluidos los consejos científicos, ejecutaron un 22,89% al gasto total en I+D, mientras que la educación superior ejecutó un 30,72%, según datos de 2012 (OCDE, 2015). La I+D en las empresas privadas fue realizada en su mayoría por grandes compañías de la industria pesada vinculadas al complejo minero y petroquímico. En relación con el financiamiento de la I+D, se destaca la contribución del gobierno, que financió el 45,4% del gasto en I+D en 2012, mientras que el sector privado contribuyó con 38,3%. El sector ha sido la principal fuente de financiamiento de I+D en el país hasta 2007. El financiamiento extranjero representó el 13,1% del total del país, una cifra nada desdeñable.

Gráfico 3. Gasto en I+D por sector de ejecución



Fuente: Main Science and Technology Indicators, OCDE (2015).

El análisis del gasto en I+D en Sudáfrica según el tipo de investigación realizada señala que la mayor parte de I+D se focaliza en desarrollo experimental (42,1%), seguido en un 31,4% por la investigación aplicada y en un 26,5% por la investigación básica, según datos de 2009 (HSRC, 2012). Esta última se realiza en su mayoría dentro de las universidades, mientras que la investigación aplicada se hace en los consejos científicos.

La problemática de la escasez de recursos humanos calificados

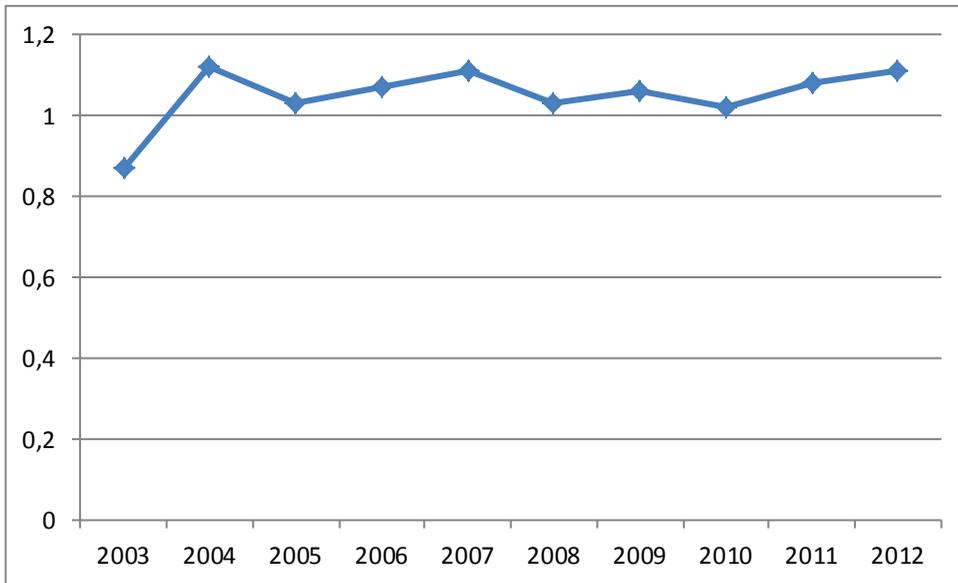
Sudáfrica enfrenta un serio problema de escasez de recursos humanos calificados. Este es el principal desafío del SNI sudafricano y de las políticas de ciencia y tecnología, ya que constituye un cuello de botella para el desarrollo del conjunto del sistema y su resolución requiere planificación a largo plazo. La problemática del éxodo masivo de población blanca fue analizada por el nuevo gobierno en los meses de transición. Se tuvo en cuenta la experiencia de los traumáticos procesos de descolonización en otras naciones africanas, donde el éxodo masivo de la élite de los regímenes coloniales o neocoloniales dejó a los países sin capital y sin los ingenieros necesarios para mantener la infraestructura, sin los médicos necesarios para atender los hospitales y sin los docentes necesarios para educar a la población. La política de reconciliación impulsada por el ANC evitó este riesgo a escala masiva. Sin embargo, alimentada por la ya de por sí escasez de recursos humanos, la preocupación por la fuga de cerebros ha estado presente en las políticas de ciencia, tecnología e innovación sudafricanas. En un estudio de 2004 (Kahn *et al.*, 2004) se alertaba sobre un fenómeno de dos vías: por una parte, la fuga de investigadores calificados hacia los países

desarrollados del hemisferio norte y, por la otra, la corriente migratoria de investigadores y estudiantes universitarios de otros países africanos hacia Sudáfrica. Estos pasaron de 9.000 estudiantes extranjeros en 1993 a 44.000 en 2006, los que representaban el 7% del total de estudiantes del país para ese año. Pero su participación era más importante entre los doctorandos, ya que para ese mismo año el 30% de los doctores graduados en universidades sudafricanas eran originarios de otros países (Nerad y Evans, 2014: 149). Este dato señala las debilidades que enfrenta Sudáfrica como país emergente frente a la globalización de las redes de investigación y desarrollo y la captación de recursos humanos calificados por los centros de los países desarrollados. A la vez que lo posiciona como un nodo regional hegemónico en cuanto a la captación de recursos humanos de países del continente africano.

Al país le está costando generar el número mínimo de investigadores necesarios para reemplazar la actual generación que está envejeciendo. Entre las causas de esta situación se encuentran la falta de financiamiento para realizar estudios superiores y el bajo número de estudiantes que entran y se gradúan en las universidades (CHE, 2009). La problemática de la escasez de recursos humanos es ampliamente reconocida en el país y existen iniciativas para incrementar el número de investigadores, que creció entre 2003 y 2004, pero desde entonces se ha estancado en 1,1 investigadores equivalentes a jornada completa (EJC) por cada mil personas de la población económicamente activa. Kruss (2008) sostiene que la existencia de un sistema universitario altamente segmentado ha actuado como una barrera al desarrollo de capacidades en ciencia, tecnología e innovación. La fuerte segmentación ha sido un obstáculo para fomentar mayor colaboración entre las universidades, en las que las políticas de subsidios competitivos han reproducido las asimetrías existentes por el mentado efecto mateo. La masificación del sistema de educación superior, mediante la efectiva ampliación del acceso y la mejora de las tasas de graduación, un tema que se encuentra estrechamente ligado a los problemas aún pendientes de desigualdad estructural que enfrenta el país, constituye un aspecto central de los desafíos de las políticas de ciencia, tecnología e innovación en Sudáfrica para el futuro.

Por otro lado, el número de publicaciones se mantuvo constante entre 1990 y 2003 y comenzó a incrementarse notablemente desde 2004 en adelante. Este aumento no puede ser explicado por el incremento de la capacidad de investigación del sistema ya que no ha habido un crecimiento significativo en el número de investigadores en educación superior u otros sectores (CHE, 2009). El incremento podría entonces ser resultado del aumento de los subsidios a las publicaciones ofrecido a las universidades por el DHET, además de un incremento en la colaboración con autores extranjeros (Kahn, 2011; CHE, 2009) que, en el marco del estancamiento del número de investigadores, produjo un aumento de la productividad por investigador en término de publicaciones.

Gráfico 4. Investigadores a jornada completa cada mil personas de la población económicamente activa

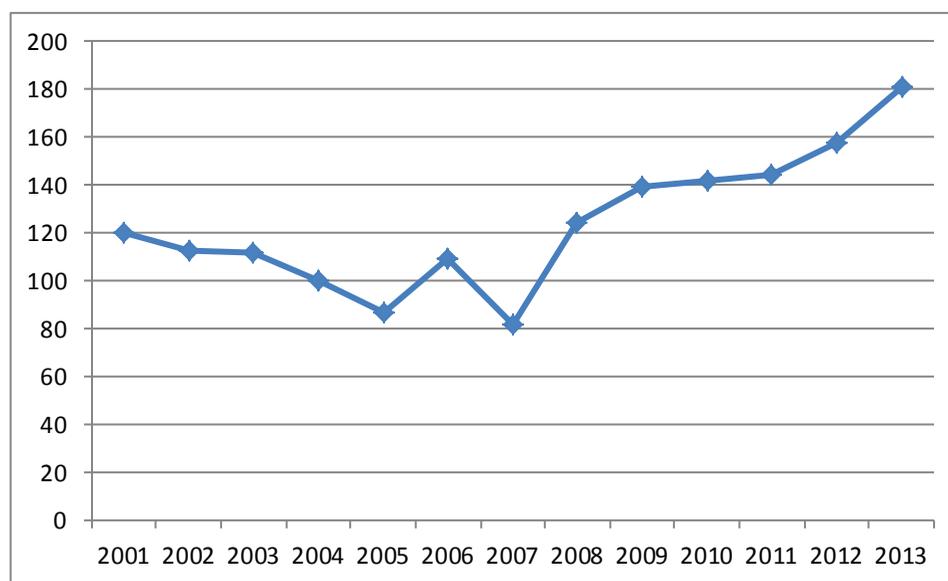


Fuente: Main Science and Technology Indicators, OCDE (2015).

Patentes

Los indicadores de patentes contribuyen a la caracterización del sistema de innovación sudafricano: la orientación hacia el desarrollo tecnológico intrafirma y en colaboración con universidades de compañías sudafricanas heredada del apartheid se mantuvo a pesar de la apertura económica. En general, el perfil de las empresas con más patentes corresponde a los grandes conglomerados económicos en el sector de minería y petroquímica. El número de patentes otorgadas a residentes sudafricanos por la Oficina de Patentes y Marcas de Estados Unidos (USPTO) se mantuvo estancado entre 1993 y 2007, lo que revela la dificultad de las políticas implementadas para estimular un comportamiento más innovador de las firmas y lograr el objetivo de una economía más basada en el conocimiento. Pero a la vez es posible realizar otra lectura, que repara en el hecho de que no se destruyeron capacidades en I+D en las empresas sudafricanas a pesar del cambio de régimen económico y del proceso de apertura comercial, económica y financiera que implicó la profundización de la penetración del mercado doméstico por las grandes transnacionales. Este hecho resulta relevante a la luz del proceso de destrucción de capacidades en tecnología industrial en otros países en desarrollo que experimentaron procesos de apertura económica de shock. A partir de 2007 se registra un aumento significativo de las patentes otorgadas a residentes sudafricanos por la USPTO, duplicándose en cinco años la cantidad de patentes otorgadas anualmente. Sudáfrica se encuentra hoy en día en valores intermedios en cuanto a su producción de patentes entre los países en desarrollo.

Gráfico 5. Patentes otorgadas por la Oficina de Patentes y Marcas de Estados Unidos



Fuente: USPTO (2015).

Nuevas políticas en ciencia, tecnología e innovación

En Sudáfrica las nuevas políticas de CTI fueron desarrolladas poco después de la instauración de la democracia multirracial en 1994. El proceso de desarrollo se basó en experiencias internacionales para establecer nuevos instrumentos de financiamiento, de gobernanza del sistema científico y de reformas institucionales. El DACST elaboró en 1996 un libro blanco titulado “Política científica y tecnológica: preparación para el siglo XXI” (DACST, 1996). En él se proponían varios cambios en la estructura de gobernanza e instrumentos para apoyar el crecimiento de la capacidad científica, incluyendo el desarrollo de los recursos humanos. La Estrategia Nacional de Investigación y Desarrollo (NRDS) (DACST, 2002) fue creada como marco de implementación de las políticas de CTI del libro blanco. Asimismo, el DTI desarrolló la Estrategia de Manufactura Integrada (IMS), que influyó directamente en el desarrollo del sistema de innovación. En este documento se identificaban las siguientes debilidades en el SNI: financiamiento inadecuado para I+D, una creciente exposición a riesgos de seguridad, escasez de recursos humanos en ciencia y tecnología, una población científica declinante y envejecida, disminución de la I+D privada, inexistencia de una política marco para la propiedad intelectual, falta de coordinación entre los programas de ciencia y tecnología y las actividades dentro de los departamentos gubernamentales (DACST, 2002). Las debilidades serían abordadas mediante el estímulo de la innovación a través del financiamiento de misiones tecnológicas sectoriales (biotecnología, tecnología

de la información y la comunicación, tecnología para manufactura de avanzada, tecnología para los recursos naturales y tecnología para la reducción de la pobreza).

En una evaluación del desempeño del SNI sudafricano y de las políticas de CTI realizada en 2007, la OCDE considera que se ha obtenido cierto progreso, aunque modesto, a la vez que señala que el rendimiento de la innovación sudafricana ha declinado en relación con la producción (OCDE, 2007). Dicho reporte resalta la escasez de personal calificado como el mayor problema para el rendimiento del SNI, ya que impacta en todas las esferas económicas, incluida la capacidad de las políticas para establecer prioridades y orientar el desarrollo del sistema. Además, se señala que, pese a que Sudáfrica ha diseñado buenas políticas, su implementación sigue siendo un desafío.

En respuesta al informe de la OCDE, el DST formuló el Plan de Innovación de Diez Años que prevé el establecimiento de resultados específicos como objetivos para facilitar el tránsito hacia una economía más basada en el conocimiento. El plan reitera la orientación sectorial a partir del establecimiento de cinco grandes áreas de focalización de las políticas de ciencia, tecnología e innovación: biotecnología, ciencia del espacio-astronomía, energía, cambio climático y dinámicas humanas y sociales.

A partir de la implementación de este plan se creó la Agencia de Innovación Tecnológica (TIA), que consolidó varios instrumentos de financiamiento orientados a la innovación y a las empresas, tales como el Centro de Innovación Biotecnológica Regional, el Fondo de Innovación y el Fideicomiso *Tshumisano*. El objetivo de la creación de la nueva agencia es cerrar la brecha entre la investigación básica y las demandas del mercado a través de un incremento en el financiamiento, el estímulo al aumento en las inversiones (inversión extranjera directa y capital de riesgo), la formación de recursos humanos para la innovación y la provisión de una plataforma para soporte en temas de propiedad intelectual.

Conclusiones

Como se señaló en la introducción, el análisis de las políticas contemporáneas de ciencia, tecnología e innovación en Sudáfrica requiere repasar la trayectoria histórica de este país en la segunda mitad del siglo XX.⁶ Es por esto que, tanto para corregir los desequilibrios y las desigualdades heredadas del apartheid como para fomentar las potencialidades del

⁶ Existe un debate en la literatura acerca de si la política de desarrollo tecnológico autónomo comenzó o no con el apartheid para hacer frente a las sanciones internacionales. Si bien las sanciones internacionales jugaron un papel un papel innegable, existen antecedentes de una orientación hacia el desarrollo tecnológico autónomo que preceden incluso a la instauración del régimen segregacionista en 1948. De acuerdo con diversos autores (entre ellos se pueden mencionar los clásicos trabajos de Bozzoli, 1975, y Kaplan, 1976, o Sparks, 2013, que ofrece una revisión reciente del tema) esos antecedentes se encuentran relacionados con la emergencia temprana de un capitalismo nacional ligado a la política nacionalista y autónoma de la élite afrikaans frente a las metrópolis europeas, con el desarrollo temprano de una industria nacional vinculada al procesamiento de recursos naturales y con el establecimiento de una política comercial y económica proteccionista. En todo caso, más allá del debate por los antecedentes y el comienzo de este proceso, existe consenso acerca del papel jugado por el régimen del apartheid en la orientación hacia el desarrollo tecnológico autónomo.

país en determinados sectores, las políticas actuales no pueden comprenderse sin una breve referencia a lo sucedido en ese período histórico.

La política de desarrollo tecnológico autónomo impulsada por el régimen segregacionista y reforzada por las políticas de bloqueo internacional, estuvo marcadamente volcada a la industria militar, la energía y el procesamiento de minerales. La democracia multirracial instaurada en 1994 heredó capacidades tecnológicas destacadas en el área de petroquímica, energía nuclear y defensa. La asignación de nuevas prioridades sociales bajo un gobierno democrático implicó una abrupta disminución del financiamiento para la I+D en defensa, lo que afectó las capacidades en este campo. El resultado fue la disminución de la intensidad del gasto en I+D en relación con el PBI durante los primeros años del nuevo gobierno, para pasar a crecer luego y estabilizarse en torno al 0,9% del PBI. El nuevo gobierno democrático heredó una falta de recursos humanos calificados que se convertiría en un problema estructural para el desarrollo sudafricano de largo plazo. La falta de recursos humanos calificados no es un problema específico del sector de ciencia y tecnología, sino que es también muy grave en las áreas de medicina y educación.

La caracterización del sistema nacional de innovación sudafricano revela una participación relativamente alta de las empresas en la ejecución y financiamiento de la I+D, que al analizar el gasto por tipo de investigación se encuentra más volcada hacia el desarrollo tecnológico. La literatura muestra que una característica de los sistemas de innovación en los países desarrollados es contar no solamente con una mayor intensidad tecnológica medida por el gasto en relación con el PBI, sino también con una mayor participación de las empresas en su financiamiento y ejecución. Por el contrario, en los países en desarrollo se observa una preeminencia del sector público, como es el caso de la Argentina, por ejemplo. En este aspecto, Sudáfrica se presenta como un país en transición, con un sector privado con una considerable participación en la inversión en I+D si se lo compara con otros países en desarrollo. Sin embargo, el análisis del comportamiento intrasectorial señala la fuerte concentración del gasto en un núcleo de pocas empresas en sectores intensivos en capital, dedicados al procesamiento de recursos naturales de la minería y la petroquímica. Los escasos eslabonamientos productivos de estas industrias y la dualidad de la economía sudafricana, marcada por la existencia de un sector informal muy importante, con baja productividad y condiciones sociolaborales regresivas, configuran un sistema de innovación dual aún marcado por la herencia del apartheid. La problemática de la escasez de recursos humanos, con un sistema de educación superior segmentado en un núcleo de universidades de élite orientadas a la investigación y fuertemente internacionalizadas –las denominadas *universidades históricamente blancas*– que conviven con universidades prácticamente sin investigación y de baja calidad –las llamadas *universidades históricamente negras*–, resulta la contracara de la heterogeneidad estructural de la economía antes caracterizada.

Sudáfrica ha sido clasificado por los bancos de inversión (O'Neil, 2001) como uno de los países emergentes con mayor potencial de crecimiento junto con Brasil, China, India y Rusia, motivo por el que ha sido incluido en el acrónimo BRICS, si bien no era parte del listado original. Este optimismo con respecto al potencial de crecimiento contrasta con el

débil crecimiento económico que el país ha registrado en los últimos cinco años (Banco Mundial, 2017) y con la dificultad para revertir la pobreza y la desigualdad. Asimismo, en la literatura se ha destacado la importancia de Sudáfrica como poder emergente regional a partir de su papel como garante de la seguridad y la estabilidad regional (Sahni, 2007). Sin embargo, distintos artículos recientes señalan que el papel de Sudáfrica como hegemon regional encuentra límites y resistencias debido a su debilidad económica para traccionar al resto del subcontinente como locomotora de crecimiento, y también debido a errores de políticas exterior (Scholvin, 2012; Clark, 2016). Incluso algunos autores sostienen que el reconocimiento internacional que Sudáfrica recibe al participar en foros internacionales como el G-20 o el BRICS, y en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas durante varios períodos seguidos, constituye una hegemonía simbólica de Sudáfrica en el continente africano (Alden y Schoeman, 2015).

Sudáfrica tiene un sistema nacional de innovación dual, lo que constituye una de las características de muchos países en desarrollo. Los desafíos de ampliación de la economía formal y el fortalecimiento de la innovación en pymes, la disminución de las desigualdades sociales, el aumento de la expectativa de vida y la ampliación del sistema de educación superior repercuten sobre las potencialidades y limitaciones de su SNI. La orientación actual de las políticas de ciencia, tecnología e innovación hacia objetivos más focalizados y sectoriales busca fomentar una mayor articulación entre el SNI y las políticas económicas, sociales, de salud y educativas necesarias para transitar un sendero de desarrollo sustentable en el largo plazo. El liderazgo de Sudáfrica como hegemon regional no podrá desplegarse si no se consolidan primero las bases del desarrollo económico y social del país.

Bibliografía

- Albuquerque, E. Da M. (2003). *Immature Systems of Innovation: Introductory Notes about a Comparison between South Africa, India, Mexico and Brazil Based on Science and Technology Statistics*. Belo Horizonte: UFMG-Cedeplar.
- Alden, C. y Schoeman, M. (2015). "South Africa's Symbolic Hegemony in Africa". *International Politics*, vol. 52, n.º 2, pp. 239-254. Disponible en: <http://link.springer.com/article/10.1057/ip.2014.47>
- Banco Mundial (2017). *Data Bank: South Africa*. Disponible en: <http://data.worldbank.org/country/south-africa>
- Batchelor, P. y Willett, S. (1998). *Disarmament and Defence Industrial Adjustment in South Africa*. Oxford: SIPRI-Oxford University Press.
- Bozzoli, B. (1975). "The Origins, Development and Ideology of Local Manufacturing in South Africa". *Journal of Southern African Studies*, vol. 1, n.º 2, pp. 194-214.
- Bunting, I. y Cloete, N. (2006). "Project on Governing Access to Higher Education". *Country Report: South Africa*.
- Bunting, I. (2006). The Higher Education Landscape under Apartheid. En N. Cloete, N. et al. (comps.), *Transformation in Higher Education*, pp. 35-52. Ámsterdam: Springer.
- Cassiolato, J. E. y Vitorino, V. (2009). *Brics and Development Alternatives: Innovation*

- Systems and Policies*. Londres: Anthem Press.
- CHE (2009). *The State of Higher Education Report: Higher Education Monitor 8*.
- Cilliers, J. (1996). "Defence Research and Development in South Africa: the Role of the CSIR". *African Security Review*, vol. 5, nº 5, p. 39.
- Clark, J. F. (2016). "South Africa. Africa's Reluctant and Conflicted Regional Power". *ASPJ Africa & Francophonie*, 1st Quarter 2016. Disponible en: http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/digital/pdf/articles/2016_1/clark_e.pdf.
- Collings, J. (2002). *Mind over Matter. The Sasol Story: A Half-Century of Technological Innovation*. Johannesburg: Sasol.
- DACST (1996). *White Paper on Science and Technology: Preparing for the 21st Century*. Pretoria: Government Printer.
- (2002). *The National Research and Development Strategy*. Pretoria.
- DNE (1988a). *A System of Framework Autonomy for Scientific Councils. Government of South Africa*. NATED 11-007 (88/04).
- DOHE (2011). *Register of Private Higher Education Institutions*. Pretoria: Department of Higher Education.
- Faulkner, D. y Loewald, C. (2008). *Policy Change and Economic Growth: A Case Study of South Africa. Policy Paper Number 14*. Washington: Commission on Growth and Development.
- Fedderke, J. y Simkins, C. (2001). *Economic Growth in South Africa since the Late Nineteenth Century. Working Paper 138*. University of Cape Town y University of Witwatersrand.
- Fedderke, J.; De Kadt, R. y Luiz, J. (2000). "Uneducating South Africa: the Failure to Address the 1910-1993 Legacy". *International Review of Education*, vol. 46 (¾), pp. 257-281.
- Gastrow, M. y Gordon, A. (2011). "Technological Evolution in the South African and Argentine Automotive Manufacturing Sectors: Policy Responses and Results". *African Journal of Science, Technology, Innovation and Development*, vol 3, nº 2, pp. 189-217.
- HSRC (2012). *South African National R&D Survey*. Johannesburg: HSRC.
- IDRC (1993). *Towards a Science and Technology Policy for a Democratic South Africa*. Ottawa: IDRC.
- Kahn, M. J. (2011). "A Bibliometric Analysis of South Africa's Scientific Outputs: Some Trends and Implications". *South African Journal of Science*, 107 (1/2), art #406.
- Kahn, M.; Blankley, W.; Maharajh, R.; Pogue, T. E.; Reddy, V.; Cele, G. y Toit, M. (comps.) (2004). *Flight of the Flamingos: A Study on the Mobility of R&D Workers*. Ciudad del Cabo: HSRC Press.
- Kaplan, D. E. (1976). "The Politics of Industrial Protection in South Africa, 1910-1939". *Journal of Southern African Studies*, vol. 3, nº 1, pp. 70-91.
- (2004). "South Africa's National Research and Development Strategy: a Review". *Science, Technology & Society*, vol. 9, nº 2, pp. 273-294.
- Kruss, G. (2008). "Trajectories of Restructuring: the Changing Context for Initial Teacher Education in South Africa". *Southern African Review of Education*, vol. 14, nº 1-2.

- Kruss, G. y Lorentzen, J. (2011). The South African Innovation Policies: Potential and Constraints. En Cassiolato, J. E. *et al.* (comps.), *BRICS and Development Alternatives: Innovation Systems and Policies*, pp. 163-189. Londres: Anthem Press.
- Landman, T., (2008). *Issues and Method in Comparative Politics: an Introduction*. Londres: Routledge.
- Lorentzen, J. (2009). “Learning by Firms: South Africa’s Black Box of the Innovation System. *Science and Public Policy*, vol. 36, n° 1, pp. 33-45.
- Lundvall, B. Å. (comp.) (1992). *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Londres: Pinter Publishers.
- Mabizela, M. (2002). “The Evolution of Private Provision of Higher Education in South Africa”. *Perspectives in Education*, vol. 20, n° 4, pp. 41-52.
- Mouton, J.; Waast, R.; Boshof, S. C.; Grebe E.; Ravat, E. y Ravjee, N. (2001). *Science in Africa at the dawn of the 21st century*. París: University of Stellenbosch e IRD.
- NCHE (1996). *Discussion Document: A Framework for Transformation*. Pretoria: NCHE.
- Nerad, M. y Evans, B. (comps.) (2014). *Globalization and Its Impacts on the Quality of PhD Education*. Rotterdam: Sense Publishers.
- O’Neil, J. (2001). *Building Better Global Economic Brics*. Goldman Sachs Global Investment Research, Global Economics Paper n° 66. Disponible en: <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/building-better.html>.
- OCDE (2007). *OECD Review of Innovation Policy: South Africa*.
- (2015). *Main Science and Technology Indicators*. París: OECD StatExtracts.
- Rasiah, R. (2004). *Foreign Firms, Technological Capabilities and Economic Performance: Evidence from Africa, Asia and Latin America*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Rennkamp, B. (2011). *Innovation for All? Legitimizing Science, Technology and Innovation Policy in Unequal Societies*. Disertación doctoral. Twente: Universidad de Twente.
- Sahni, V. (2007). “¿Ancla flotante o plataforma de lanzamiento? Dinámica regional de los poderes emergentes”. En Tokatlian, J. G. (comp.), *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires: Del Zorzal.
- SASOL (2000). *SASOL, 50 Years of Innovation*. Johannesburgo. Disponible en: http://www.sasol.com/sites/default/files/content/files/Sasol%2050%20year%20Brochure_1039069422306_0_0.pdf.
- Scholvin, S. (2012) “The Unwanted Regional Power?: Identifying Conditions of Contestation to South Africa”. Trabajo presentado en IPSA Conference Madrid 2012. Disponible en: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_8772.pdf.
- Sparks, S. (2013). *Dependence, Discipline and the Morality of Consumption: An Intellectual History of the SASOL Project*. Witwatersrand: WITS Institute for Social and Economic Research, Witwatersrand University. Disponible en: <http://wiser.wits.ac.za/content/dependence-discipline-and-morality-consumption-intellectual-history-sasol-project-10958>.

La larga marcha: continuidades y rupturas de las estructuras políticas y económicas chinas en el período 1949-2016¹

Miguel Henriques de Carvalho y Kaio Pimentel²

Resumen

El presente trabajo examina, en líneas generales, los elementos determinantes de la trayectoria política y económica de China desde la llegada de la Revolución China, en 1949, hasta el año 2016. El objetivo es destacar cuáles fueron las principales continuidades y rupturas en los planos político y económico experimentadas por China entre el Período Maoísta (1949-1978), caracterizado por la economía planificada y la búsqueda de una sociedad igualitaria, y el Período de las Reformas Económicas (1978-2016) en el que, en nombre del desarrollo de las fuerzas de producción, fueron adoptados mecanismos de mercado y el país se integró progresivamente en la economía internacional, al tiempo que fue preservado el monopolio político ejercido por el Partido Comunista Chino.

Introducción

Este trabajo pretende apuntar el sentido general de las transformaciones que ocurrieron en China a partir de 1949, destacando las continuidades y rupturas de las estructuras políticas y económicas surgidas a partir de la experiencia de construcción del socialismo dentro de un sistema internacional extremadamente asimétrico en cuanto a las estructuras de poder en los campos militar, tecnológico y monetario. Apoyándonos en una amplia bibliografía sobre el tema, este análisis se realizará siguiendo el abordaje que realiza la economía política, evidenciando cómo las relaciones de poder internas y externas con-

¹ Los autores agradecen a Manuel Gonzalo y a los participantes del Grupo de Economía Política del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro (IE-UFRJ) por la discusión y el apoyo permanentes, eximiéndolos de los eventuales errores y omisiones finales, que son responsabilidad exclusiva de los autores. También agradecemos a Marcos Cuadrado por la traducción.

² Alumnos de doctorado del Programa de Post-Graduación en Economía del IE-UFRJ e investigadores del Grupo de Economía Política de la misma institución.

dicionaron el devenir de los fenómenos económicos y cómo los resultados económicos provocaron cambios en las decisiones políticas durante estos años.

El período analizado fue dividido en dos subperíodos, el primero entre 1949 y 1978, el Período Maoísta, y el segundo entre 1978 y 2016, el Período de las Reformas Económicas. Después de casi un siglo de agresiones extranjeras y conflictos internos, en 1949, con la victoria de la Revolución China, el Partido Comunista Chino (PCCh) pasó a controlar el Estado chino, teniendo en Mao Tse-tung a su principal líder hasta su muerte, en 1976, aunque las directrices definidas por él perduraron aún hasta 1978. Este período se caracteriza por la economía centralizada planificada y por la búsqueda del Estado en promover, simultáneamente, el desarrollo de las fuerzas productivas y una organización social igualitaria, cuya expresión concreta fue el sistema de comunas vigente desde 1958. En el plano externo, en el marco de la Guerra Fría, China tuvo una trayectoria singular, ya que hasta el comienzo de los años sesenta se alió con la Unión Soviética y, después de un interregno de aislamiento internacional, a partir de la década del setenta se aproximó a Estados Unidos. En este período, las dificultades enfrentadas por la economía centralizada planificada, el persistente descompás económico en relación con los países más desarrollados y la amenaza externa llevaron a fracciones del PCCh, desde la década del sesenta, a defender reformas que priorizaran el desarrollo de las fuerzas productivas, aunque ello condujese a un aumento de las desigualdades sociales. A partir de 1978, con el ascenso de Deng Xiaoping como principal líder político de China, estas fuerzas se volvieron dominantes en el seno del PCCh, que pasó a tener como objetivo principal el desarrollo de las fuerzas productivas, que continuó siendo planeado y ejecutado por el Estado, pero que se apoyaba en una economía en la que las decisiones de producción se tornaban gradualmente descentralizadas y las relaciones sociales se aproximaban a aquellas presentes en los demás países capitalistas. En el plano externo, China se integró rápidamente en la economía internacional al punto de convertirse, desde 2009, en la segunda economía más grande del planeta, detrás de Estados Unidos.

Con el objetivo de destacar las conexiones entre las relaciones de poder y los fenómenos económicos así como las continuidades y discontinuidades a lo largo de la trayectoria de China en esta época, este artículo contiene, además de esta introducción, una sección destinada al Período Maoísta (1949-1978) y otra al Período de las Reformas Económicas (1978-2016), subdivididas en dos partes dedicadas a los determinantes políticos y económicos de cada fase. Al final se presentan las conclusiones del trabajo.

Período Maoísta (1949-1978)

Evolución política del Período Maoísta

Entre la derrota de China contra los ingleses en la Primera Guerra del Opio, en 1842, y la llegada de la Revolución China, en 1949, el país estuvo envuelto en continuos conflictos internos y externos de grandes dimensiones, que se tradujeron en numerosas pérdidas humanas y materiales así como en una significativa inestabilidad política.³ Según la tradición local, este período es conocido como el “siglo de las humillaciones”, que representó el declinar de la milenaria civilización china frente al poderío económico y

³ Para una visión introductoria de la historia de China en este período, ver, por ejemplo, Spence (1990) y Fairbank y Goldman (2006).

militar de los países industrializados, que dominaron grandes porciones de su territorio en diferentes momentos.⁴ Las continuas sublevaciones internas y la creciente fragilidad del imperio chino llevaron, en 1911, a la eclosión de la Revolución Xinhai, que derivó en el fin del gobierno imperial del país, que capituló frente al Partido Nacionalista, por entonces liderado por Sun Yat-sen. La llegada de la República de China no representó el final de la inestabilidad política ni tampoco el comienzo de una fase de prosperidad sostenida, libre de la sumisión del país a los intereses foráneos.

Después de alrededor de dos décadas de guerra civil (1934-1949), mezcladas con los conflictos entre China y Japón (1937-1945), las tropas del Partido Nacionalista Chino dirigidas por Chiang Kai-shek fueron finalmente derrotadas por el Ejército de Liberación Popular (ELP), que aglutinaba a las fuerzas comunistas lideradas por Mao Tse-tung, las cuales obtuvieron la victoria en octubre de 1949, proceso conocido como la Revolución China.⁵ Terminaba así el gobierno del Partido Nacionalista,⁶ al mismo tiempo que comenzaba la República Popular China, bajo el dominio político del PCCh, que, al controlar el Estado chino, se sobrepuso a los señores de la tierra, a la incipiente burguesía nacional y a los intereses internacionales remanentes de la posguerra,⁷ interiorizando definitivamente los centros políticos de toma de decisiones del país.

Simplificando, las aspiraciones iniciales del régimen socialista que se instauró en China pueden resumirse en tres objetivos. El primer objetivo era transformar las estructuras sociales de modo que se forjase una sociedad igualitaria. El segundo objetivo era remontar el atraso económico de China respecto de las naciones industrializadas. El tercero, para el cual el desarrollo de las fuerzas productivas era considerado condición necesaria, era la preservación de la integridad territorial y de la soberanía china, después de casi un siglo de invasiones extranjeras. Sin embargo, a partir de la década del sesenta, la búsqueda de estos objetivos de manera simultánea se mostrará irrealizable para una parte de la élite del PCCh. Será justamente esa tensión existente entre el desarrollo de las fuerzas productivas y la formación de una sociedad organizada con las relaciones de producción distintas de las mercantiles existentes en los países capitalistas lo que explicará, en gran medida, las inflexiones políticas y económicas que China sufrirá a lo largo del Período Maoísta (1949-1978) y, sobre todo, entre este intervalo y el profundo cambio en el devenir del país luego del comienzo de las Reformas Económicas en 1978, cuyas directrices principales siguen vigentes hasta nuestros días.⁸

Hasta 1952, mientras la inflación estaba controlada, las producciones agrícola e industrial llegaron a niveles superiores a los alcanzados en el período prerrevolucionario (Naughton, 2007: 65). En el campo, la reforma agraria, principal bandera revolucionaria, se extendió por todo el país. En las ciudades, las empresas extranjeras fueron nacionaliza-

⁴ A título comparativo, según Maddison (2007: 44), en 1820 la participación de China en el PBI mundial era del 32,9%, y en 1952 era del 5,2.

⁵ Para un examen preliminar de este período, ver Carvalho (2015).

⁶ Las fuerzas lideradas por Chiang Kai-shek se refugiaron en la isla de Taiwán, donde dieron continuidad a la República de China bajo el gobierno del Kuomintang, configurando un país independiente salvaguardado por las fuerzas norteamericanas.

⁷ El final de la Segunda Guerra Mundial, en 1945, señala el cierre definitivo de la presencia foránea en el país (excepto en Hong Kong y Macao, reintegradas al territorio chino en 1997 y 1999, respectivamente).

⁸ Para un examen de la historia china en el Período Maoísta a la luz de la tensión existente entre la búsqueda de las transformaciones de las relaciones de producción y la aceleración del desarrollo de las fuerzas productivas, ver Carvalho (2015).

das y se comenzaron a expropiar empresas privadas. Paralelamente, se llevaban a cabo los movimientos de reeducación, cuyo objetivo era difundir los nuevos valores que deberían fortalecer el régimen recién instaurado en oposición al antiguo (*ídem*).

En el marco de la Guerra Fría, la Unión Soviética se convirtió, inicialmente, en el principal aliado internacional de China, apoyo que sería determinante para el exitoso desempeño del país en la primera década del régimen socialista, al tiempo que Taiwán –heredera del gobierno nacionalista– sería apoyada por Estados Unidos, ocupando incluso el asiento destinado para China en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En octubre de 1950, la eclosión de la guerra de Corea (1950-1953) contó con la participación soviética y china, ratificando el alineamiento entre ellas, que actuaron conjuntamente al lado de las fuerzas comunistas, asentadas en el norte de la península coreana, en el conflicto contra los coreanos del sur, apoyados por Estados Unidos.

Una vez estabilizado el nuevo régimen, entre 1953 y 1957, la conducción de la economía china se hizo bajo el seno del primer Plan Quinquenal, que contó con un gran apoyo técnico y financiero por parte de la Unión Soviética. En esta fase, China, amparada en el sistema de planeamiento soviético, incorporó nuevos segmentos productivos y expandió rápidamente la producción de carbón, hierro, acero, petróleo y sus derivados, lo que redundó en una acelerada expansión de la renta nacional.⁹ Tal como en la Unión Soviética, el modelo económico implantado en China priorizaba la industrialización pesada, esencial tanto para el sector armamentístico como para el desarrollo de la infraestructura.¹⁰

A su vez, se extendió el control estatal y colectivo sobre la organización de las unidades productivas en detrimento de la propiedad particular. En 1956, se había eliminado casi la totalidad de las empresas privadas del país (Naughton 2007: 67). En la agricultura, el primer Plan Quinquenal representó el avance de la colectivización del campo en sustitución de la pequeña propiedad familiar de forma que, en 1956, el 98% de las familias del ámbito rural trabajaban en cooperativas o granjas comunales (*ídem*). La propagación de las empresas estatales en la industria y la colectivización del campo son las bases sobre las cuales se asentó la economía planificada a partir de 1956, y en ambos casos los precios y las cuotas de producción eran definidos por el gobierno.¹¹

Ansiando la aceleración de la economía, el gobierno chino lanzó, en 1958, el ambicioso programa denominado Gran Salto Adelante (1958-1960). El Gran Salto Adelante comprendió un esfuerzo que pretendía promover tres objetivos al mismo tiempo: i) la radicalización del orden social socialista en favor de relaciones de producción más igualitarias, ii) el desarrollo de las fuerzas productivas y iii) la descentralización de la actividad económica hacia el interior del país. Así, en 1958, 750 mil cooperativas agrícolas fueron

⁹ Según Fairbank y Goldman (2006: 331), entre 1953 y 1957, China creció un promedio anual del 8,9%.

¹⁰ Sobre la prioridad de la industria en detrimento de la agricultura a lo largo del Período Maoísta, ver Morais (2011: 38-48).

¹¹ En este período, entre 1956 y 1957, ocurrió el llamado Movimiento de las Cien Flores, que proponía estimular el debate interno pero, a medida que las críticas al PCC aumentaron, desembocó en un proceso de purga política dentro y fuera del partido, al cual siguió la Campaña Antiderechista, más destinada a combatir disidentes políticos en el país. Al respecto, ver Fairbank y Goldman (2006: 236-237).

reorganizadas en 23.384 comunas, comprendiendo en torno al 90% de la población rural china (Wheelwright y McFarlane, 1970), cuyo tamaño variaba entre las 5 y las 100 mil personas.¹² Se proponía una auténtica experiencia socialista en el interior de las comunas, asentada en la vida colectiva y en relaciones de producción más ecuanímes, de forma que se hiciese posible la aproximación del trabajo intelectual y el manual, de la gestión con la producción directa y de la agricultura con la industria.

En una economía planificada como la china en aquel momento, son las restricciones por parte de la oferta agregada las que condicionan el ritmo de crecimiento del país, en la medida en que el gobierno pueda movilizar todo el capital físico y la fuerza de trabajo disponible.¹³ El desvío de parte de la mano de obra empleada en la agricultura hacia otras actividades, fuese en las obras de irrigación y aperturas de carreteras o en la producción industrial rural, tuvo impactos negativos sobre la agricultura (Bèrgere, 1980: 47). Este hecho, junto con la incidencia de desastres naturales, hizo que, entre 1958 y 1960, la producción de cereales en el país cayese un 28,5%, lo que causó una grave escasez de alimentos en todo el país, particularmente en las áreas rurales (Morais, 2011: 30). Hasta el comienzo del año 1961, cuando el Gran Salto Adelante fue oficialmente abandonado, los datos oficiales indicaban unas 20 millones de muertes relacionadas con la falta de alimentos.¹⁴ Este acontecimiento tuvo repercusiones importantes durante los siguientes años en el PCCh. Gradualmente, se fue enterrando el consenso en torno al liderazgo de Mao sobre qué rumbo debería seguir China, sobre los riesgos y capacidades potenciales de la economía planificada centralizada y sobre la eventual necesidad de adoptar mecanismos de mercado junto con el planeamiento central para organizar el proceso productivo.¹⁵

En el plano externo, data de esta época el inicio del Cisma Sino-Soviético, que desembocaría en la ruptura diplomática entre los dos países en 1964, a lo cual siguió una disputa territorial en la frontera común que se volvería paulatinamente más belicosa en los años posteriores.¹⁶ Como corolario de estas disputas, a lo largo de la década del sesenta, China se convirtió en un país aislado dentro del marco de la Guerra Fría, cercado geográficamente por enemigos potenciales (Carvalho, 2015: 8-9) y bloqueado internacionalmente por las dos principales potencias mundiales –Estados Unidos y la Unión Soviética– y, en gran medida, también por sus aliados directos.

Entre 1961 y 1965, mientras China se encontraba cada vez más aislada externamente, internamente el país adoptaba una serie de medidas con el objetivo de recuperar su economía después del colapso provocado por el Gran Salto Adelante. Así se pusieron en práctica iniciativas que reintrodujeron mecanismos de mercado y permitieron que los propios productores agrícolas se beneficiaran del resultado de la producción vendida. Esas iniciativas fueron el medio encontrado para el crecimiento de la productividad, conducidas,

¹² Sobre las comunas ver, por ejemplo, Bettelheim (1976).

¹³ Ver, por ejemplo, Medeiros (1999).

¹⁴ Naughton (2006: 72), por ejemplo, apunta un número que oscila entre los 25 y 30 millones; de cualquier manera, se trata de la mayor epidemia de hambre registrada en la historia del siglo xx.

¹⁵ Al respecto, ver, por ejemplo, Spence (1990: 581-583).

¹⁶ Para un examen preliminar del período del Cisma Sino-Soviético, ver Carvalho (2015: 8-9).

entre otros líderes, por Deng Xiaoping, Liu Shaoqi y con el apoyo del primer ministro Zhou Enlai. En 1963, Zhou anunció el objetivo de buscar prioritariamente las Cuatro Modernizaciones en los segmentos de la agricultura, la industria, la defensa y la ciencia y tecnología.¹⁷

La agricultura china se fue recuperando poco a poco; a partir de 1966 alcanzó niveles superiores a los de 1958, retomando la trayectoria de crecimiento de la producción agrícola y acompañando el crecimiento poblacional (Naughton, 2007: 72-73). El aislamiento del país en el contexto de la Guerra Fría y la participación de Estados Unidos en la Guerra de Vietnam a partir de 1964¹⁸ llevaron a China a implementar un nuevo programa de construcción de infraestructura en el interior del país, denominado Tercer Frente (Naughton, 2007: 73-74). Entre 1963 y 1966, preocupado por la pérdida de espacio en el PCCh, Mao condujo nuevas campañas de reeducación socialista, siempre con la intención de reafirmar la prioridad de la lucha de clases y evitar la restauración capitalista en el país, lo que resultaría poco más adelante en el lanzamiento de la Revolución Cultural.¹⁹

El período de la Revolución Cultural, comprendido entre los años 1966 y 1976, marca una época demasiado compleja y controvertida de la historia china, con el vaciamiento del PCCh —en el que decenas de figuras, entre ellas Deng Xiaoping, fueron expulsadas, acusadas de llevar al país hacia el capitalismo—, el envío de ciudadanos urbanos al campo, sesiones de juicios públicos con acusaciones de revisionismo, y otras prácticas que llevaron al país al borde de una guerra civil y que convirtieron esta etapa en una experiencia única en la historia del siglo XX, con su fase más aguda extendiéndose hasta 1969.²⁰ La Revolución Cultural lanzada por Mao no solo fue la forma encontrada por él para, en alianza con el ELP y la juventud del país, retomar el mando político de China. Se trataba, al mismo tiempo, de defender la revolución interna permanente como forma de evitar la formación de una estructura burocrática parasitaria y profundizar en las relaciones de producción forjadas en las comunas sin la presencia de ningún espectro mercantil, algo considerado esencial para asegurar la igualdad social y el carácter socialista de la experiencia china.²¹

En pleno transcurso de la Revolución Cultural, la disputa en la frontera entre China y la Unión Soviética, que tuvo su comienzo en la región de Manchuria, se extendió, a partir de 1968, a la frontera soviética con la provincia de Xinjiang, en el noroeste de China, lo que llevó al envío de grandes efectivos militares a esa región (Spence, 1990: 615-616). El estímulo del antagonismo sino-soviético abrió un espacio para el acercamiento entre

¹⁷ Las Cuatro Modernizaciones serían retomadas más de una década después por Deng, constituyéndose en uno de los lemas fundamentales de las Reformas Económicas a partir de 1978.

¹⁸ China no envió tropas a la Guerra de Vietnam (1955-1975), pero contribuyó con el envío de armas y repuestos para las fuerzas comunistas de Vietnam del Norte, que estaban en conflicto con Vietnam del Sur, apoyado a su vez totalmente por Estados Unidos.

¹⁹ Acerca de las campañas de reeducación socialista, ver, por ejemplo, Spence (2009: 590-596).

²⁰ Sobre el período de la Revolución Cultural, ver, por ejemplo, Spence (1990).

²¹ Ver, por ejemplo, Naves (2005) y Bettelheim (1981).

Estados Unidos y China, en un movimiento que tendría consecuencias de largo alcance en la dirección del país y de la Guerra Fría.²²

Por su parte, la estrategia norteamericana de contención de la Unión Soviética hacía oportuna la reconciliación con los chinos en aquel momento.²³ En abril de 1971, después de los contactos preliminares entre representantes de los dos países, se retiró el embargo comercial sobre China. En octubre, el país ingresó en la ONU en lugar de Taiwán, ocupando el asiento en el Consejo de Seguridad destinado a los chinos; posteriormente se anunció el encuentro oficial entre las autoridades chinas y norteamericanas. En febrero de 1972, Richard Nixon, entonces presidente de Estados Unidos, y su comitiva oficial visitaron China y firmaron el Comunicado de Shanghái, en el que se afirmaba el compromiso para el restablecimiento de las relaciones diplomáticas formales entre China y Estados Unidos y la oposición de ambos a la búsqueda de la hegemonía por parte de cualquier país en Asia.²⁴

Si en el ámbito externo el comienzo de la década del setenta marcó la ruptura del aislamiento internacional chino, en el plano interno emergió en el seno del PCCh un nuevo equilibrio de fuerzas que creó las bases para el subsecuente cambio en la dirección política del país. Mao, por indicación de Zhou Enlai, rehabilitó a Deng Xiaoping, quien se encontraba trabajando en una fábrica en la provincia de Jainxi (Shambaugh, 1993: 466-467), con la intención de recuperar la economía después de un período de gran inestabilidad social y de continuar la política de aproximación con Estados Unidos. El objetivo de Deng en su retorno, junto a Zhou, era el desarrollo prioritario de las fuerzas productivas, lo que chocaba con la facción política predominante durante el período de la Revolución Cultural y liderada por el grupo de intelectuales denominado posteriormente la Banda de los Cuatro,²⁵ que definía la lucha de clases y el igualitarismo como elementos centrales en su estrategia para el país. Este antagonismo se extendía también a la política externa de China, con la Banda de los Cuatro asumiendo una postura irreductible de oposición al acercamiento con el bloque capitalista, mientras que Zhou y Deng la consideraban indispensable para la rápida modernización de China.

Por su parte, Deng, formó en esta época importantes lazos con el ELP, que se encontraba desarticulado, estando los liderazgos de las fuerzas armadas deseosos de un proyecto modernizador.²⁶ Esta proximidad sería esencial para la resistencia posterior de Deng frente a los eventuales intentos de ser depuesto de su cargo por sus rivales dentro del PCCh y, de esta manera, poner en práctica su estrategia para China.

²² Acerca de la aproximación entre Estados Unidos y China en el contexto de la instigación Sino-Soviética, ver Kissinger (2012).

²³ Para un análisis de la perspectiva norteamericana sobre el acercamiento entre China e Estados Unidos, ver, por ejemplo, Kissinger (2012).

²⁴ Rápidamente, aún en 1972, otras naciones seguirían el mismo camino adoptado por los norteamericanos y retomarían las relaciones diplomáticas con China. No obstante, solo en enero de 1979 Estados Unidos establecería, oficialmente, relaciones diplomáticas con China, manteniendo todavía en Taiwán un enorme contingente militar presente hasta el día de hoy.

²⁵ La Banda de los Cuatro, como fueron conocidos los remanentes del Grupo Central de la Revolución Cultural, estaba compuesta por Jiang Qing (entonces esposa de Mao), Zhang Chunqiao, Wang Hongwen y Yao Wenyuan.

²⁶ Ver, por ejemplo, Marti (2007) y Spence (2010: 653).

Hua Guofeng, hasta entonces una figura poco representativa dentro del PCCh, fue nombrado por Mao para el cargo de primer ministro después de la muerte de Zhou, en enero de 1976 (Spence, 1990: 643). Poco después, tras las manifestaciones populares y bajo la acusación de fomentar el desorden en el país, Deng fue detenido de nuevo. Pero esta vez contó con el apoyo de parte de las fuerzas armadas y recibió el beneficio de la prisión domiciliaria (Chang y Halliday, 2012: 606-610). En septiembre, poco después del terremoto de Tangshan, en el que murieron 250 mil personas, Mao falleció a los 82 años, lo que llevó a Hua al epicentro del poder. Una de sus primeras decisiones fue poner en prisión a la Banda de los Cuatro, hecho que iba a alterar drásticamente el panorama político del país.

Haciendo un guiño en favor de la continuidad de las directrices definidas por Mao, expresado como la política de los “Dos Cualesquiera”,²⁷ Hua no contó con el apoyo necesario para reafirmarse como un líder duradero para China. Al contrario: el fin de la Banda de los Cuatro abrió el espacio para el ascenso político de Deng, quien retornó a la cúpula del PCCh en 1977, oponiéndose desde el inicio a la estrategia de Hua y defendiendo una inflexión profunda en el rumbo del país. En diciembre de 1978, con el apoyo de importantes segmentos de las fuerzas armadas y del PCCh, Deng se consolidó como el principal líder político de China, sobreponiéndose al paulatinamente más aislado Hua, quien, poco a poco, se volvería una figura secundaria dentro del PCCh. A partir de entonces el proyecto político de reformas económicas capitaneado por Deng, cuya finalidad prioritaria era el desarrollo de las fuerzas productivas, pasó a conducir las acciones del PCCh aprovechándose del reconocimiento diplomático occidental que había tenido su inicio en 1971.

Balance de las transformaciones económicas del Período Maoísta

La estatización de los medios de producción y la planificación de la economía alcanzaron avances significativos en la industria pesada y en la infraestructura (se duplicó la longitud de la red ferroviaria y la superficie total irrigada) (Maddison, 2007: 56 y 113). Entre 1952 y 1978, según los datos presentados por Maddison, a pesar de las sustanciales oscilaciones, China creció a un ritmo medio del 4,4% anual, muy por encima del registrado para el período entre 1820 y 1952, cuando fue del 0,22%, pero inferior a la media mundial del período, que fue del 4,59% (2007: 44). El PBI chino se triplicó entre 1952 y 1978; en términos internacionales, según el autor, la participación del país en la economía mundial se mantuvo durante ese período en torno al 5%.²⁸ Mientras entre 1700 y 1820, el PBI per cápita chino permaneció prácticamente constante, entre 1820 y 1952 bajó con una tasa media anual del 0,1%. En el período posterior, entre 1952 y 1978, esta tendencia se

²⁷ La política de los “Dos Cualesquiera” se definía por i) la defensa absoluta de cualquier decisión política tomada por Mao y ii) el mantenimiento de cualquier instrucción dejada por Mao. Ver, por ejemplo, Kissinger (2011: 321-322).

²⁸ Según la estimación de Maddison (2007: 44), que es medida en PPP, la participación de China en el PBI mundial en 1952 era del 5,2%, mientras que en 1978 era del 4,9%. Según los datos disponibles del Banco Mundial, la participación de China en PBI mundial medido en dólares constantes de 2010, era del 1,15% en 1960 (primer año de la serie), mientras que en 1978 correspondía al 1,13%.

invirtió, con un tasa media de crecimiento del 2,33%, por debajo de la media mundial, que era del 2,62% (Maddison, 2007).

En cuanto a los sectores, entre 1952 y 1978 el sector secundario aumentó su participación en el PBI pasando del 10% al 36,8%, mientras que el sector primario cayó del 59,7% al 34,4% en el mismo período (Maddison, 2007: 70). Por otro lado, la población rural se mantuvo estable, cercana al 80%, lo que pone de manifiesto la importancia de la industrialización llevada a cabo en las comunas. De este modo, en 1978, China se caracterizaba por ser un país significativamente industrializado, aunque no urbanizado. Entre las principales dificultades del Período Maoísta se destaca el estancamiento de la productividad agrícola. Entre 1952 y 1978, mientras la productividad del sector secundario (industrial y construcción civil) se aceleró, incrementándose a una media anual del 3,7%, la productividad agrícola se mantuvo prácticamente estancada, creciendo a una tasa media del 0,17% (Maddison, 2007: 70), preservándose, *grosso modo*, el nivel de producción de alimentos per cápita heredada del período anterior a 1949. Esto último, junto con la restricción externa, fue la principal traba para una aceleración mayor del crecimiento económico chino (Morais, 2011: 44-49).

El relativo aislamiento externo de China durante el Período Maoísta derivó en un pobre desempeño del comercio exterior y de los flujos financieros para su economía entre 1949 y 1978, con las exportaciones y las importaciones creciendo poco en comparación con otros países, principalmente con aquellos de la región del sudeste asiático aunque, a partir del restablecimiento de las relaciones exteriores con Estados Unidos en 1971, hayan crecido.²⁹

En términos demográficos, China creció rápidamente a lo largo del Período Maoísta. Mientras que entre 1820 y 1948 la población china creció un 49%, solo entre 1952 y 1978 el país pasó de 569 millones de habitantes a 956, lo que significa un incremento del 68%.³⁰ El acentuado aumento demográfico está relacionado con las mejoras conseguidas en la salud básica, que condujeron a la disminución de la tasa de mortalidad infantil y al aumento de la esperanza de vida, la cual subió de los 38 a los 64 años (Maddison, 2007: 65). Paralelamente, hubo un aumento significativo de la escolaridad de la población china, medida según la media de años dedicados a la formación entre personas de más de 15 años de edad, aumentando de 1,7 en 1952 a 5,33 en 1978 (*ídem*). Además de la extensión de los servicios básicos de salud y educación y de la reforma agraria en el campo —exitosa gracias a la colectivización—, se aseguró en el país el pleno empleo y se generalizó así la existencia de unas condiciones mínimas de vida. El Período Maoísta experimentó una de las menores desigualdades de renta del mundo, a pesar de la disparidad entre el campo y la ciudad.³¹

²⁹ En 1952, las exportaciones chinas eran el 2,6% del PBI, el equivalente al 1% del total de exportaciones a nivel mundial; en 1978, esos valores eran de 1,7 y 0,8% respectivamente (Maddison, 2007: 88.). Para una evaluación del sector de la economía china en el Período Maoísta, ver, por ejemplo, Bergère (1980: 80-94).

³⁰ Este extraordinario aumento poblacional llevó a las autoridades chinas, ya en 1972, a adoptar un conjunto de medidas con el objetivo de controlar la natalidad, tales como la política del hijo único, firmada en 1978. Esta política se ha flexibilizado en los últimos años. Sobre la política del hijo único en China, ver Naughton (2007: 161-178).

³¹ Sobre la desigualdad social en el Período Maoísta, ver Morais (2011: 48-53).

Período de las Reformas Económicas (1978-2015)

El socialismo con características chinas

Desde el ascenso político de Deng Xiaoping, que culminó en la tercera sesión plenaria del 11º Congreso del Comité Central del PCCh, celebrada en diciembre de 1978, cuando se anunció el inicio de las Reformas Económicas, el gobierno chino ha seguido, durante más de tres décadas, el mismo proyecto político, caracterizado esencialmente como *socialismo con características chinas*.³² Este proyecto está sintetizado en el lema “una tarea central, dos puntos básicos”.³³ La tarea central perseguida viene a ser el desarrollo de las fuerzas productivas, materializado tanto en el crecimiento del nivel de vida de la población china —que debería aproximarse al de los países más avanzados— como en la capacitación tecnológica y militar del país. Los dos puntos básicos se refieren a las directrices económicas y políticas que establecen las bases de sustentación para la consecución de esta tarea central.

Para Deng, la distancia tecnológica entre China y las potencias rivales estaba aumentando, debilitando externamente al país, lo que podía colocar en riesgo la propia continuidad del régimen socialista. El socialismo, al ser superior al capitalismo, debía mostrarse capaz de promover el desarrollo de las fuerzas productivas más rápidamente que los países capitalistas y hacer posible la realización del comunismo.³⁴ En el plano económico, el “punto básico” debía ser la adopción de reformas que ampliaran el papel de los mecanismos de mercado en la organización del sistema productivo chino, los cuales debían actuar en conjunto con el planeamiento estatal, así como su integración dentro de la economía internacional. En el plano político, era aconsejable mantener el monopolio ejercido por el PCCh en la conducción del país.³⁵ El fortalecimiento de la autoridad central del PCCh es una de las características principales del sistema político después de 1978, vigente hasta la actualidad.

En aquel momento, la búsqueda prioritaria de formas sociales igualitarias debía ser sustituida por el esfuerzo en el desarrollo de las fuerzas productivas, lo que exigía ampliar la autonomía de las unidades productivas y la introducción de remuneraciones diferenciadas en materia laboral como forma de estimular a las empresas y los trabajadores para apropiarse directamente del resultado de sus actividades. Se trataba, en nombre del aumento de la productividad, de privatizar el producto del trabajo y ensanchar la mediación realizada por el mercado dentro del proceso productivo —y, de esta manera, la división social del trabajo—, aunque ello supusiese la adopción de prácticas típicas de las economías capitalistas.

Las Reformas Económicas debían orientarse hacia la transformación de la economía centralizada y planificada existente en una economía de mercado, proceso que debía

³² Ver, por ejemplo, el libro *La profundización integral de la reforma* (2014), que compila discursos del presidente actual de China, Xi Jinping. Allí rectifica la adopción de la estrategia del “socialismo con características chinas”, así como la necesidad de profundizar en ella.

³³ Ver, por ejemplo, Deng (1993b: 224-225), “We must adhere to socialism and prevent peaceful evolution towards capitalism”, 23 de noviembre de 1989.

³⁴ Ver, por ejemplo, Deng (1993a: 226-228), “To build socialism we must first develop the productive forces”, abril y mayo de 1980.

³⁵ Ver, por ejemplo, Deng (1993a: 119-138), “Uphold the four cardinal principles”, 30 de marzo de 1979.

realizarse paulatinamente, sin sobresaltos. Aun así, este reconocimiento de las fuerzas de mercado no implicaba la negación de la importancia del planeamiento central, sino una reconfiguración de los instrumentos de intervención del Estado sobre el sistema económico. Además de la reorientación de los mecanismos de planeamiento central, se consideraba esencial la preservación de la primacía de la propiedad estatal de los medios de producción como forma de garantizar el control del Estado sobre la dinámica de la economía que seguiría a las reformas.³⁶

Junto con las reformas en favor de los mecanismos de mercado, Deng preconizó la apertura externa, como forma de viabilizar el acceso a materias primas y la incorporación del progreso técnico existente en los países más desarrollados económicamente, paso esencial para el posterior desarrollo de un sistema nacional de innovación, preparado para competir a nivel internacional.³⁷

En nombre de un objetivo claramente definido, el desarrollo de las fuerzas productivas, Deng propuso una ruptura a nivel de las estructuras económicas mediante la adopción de mecanismos de mercado e integración con la economía internacional, y una continuidad a nivel de las estructuras políticas, expresada en el mantenimiento del régimen de partido único bajo el mando del PCCh.³⁸ Entre 1978 y 2015, los sucesivos cambios en el comando del PCCh no alteraron el cuadro políticamente estable bajo el monopolio del PCCh, que continuó, esencialmente, orientándose por la misma estrategia “una tarea central y dos puntos básicos”, a pesar de los disturbios sociales que ocurrieron en el país a lo largo del período. Se destaca entre ellos la Masacre de la Plaza de Tiananmén, en 1989, cuando las contestaciones al gobierno alcanzaron su auge, siendo violentamente reprimidas.³⁹

Evolución económica de China en el Período de las Reformas Económicas

Patrón de crecimiento y aspectos macroeconómicos

A partir de las Reformas Económicas, la dinámica de crecimiento no será más liderada por las condiciones de la oferta, como en una economía planificada, dado que las decisiones de producción se vuelven cada vez más condicionadas por el mercado y, por lo tanto, descentralizadas, y las empresas se orientan hacia la obtención del lucro. Gradualmente, la dinámica de crecimiento económico en China asume una dinámica parecida a las demás economías capitalistas. Guía las consideraciones de esta sección el abordaje según el cual:

³⁶ La presencia del mercado bajo el socialismo encontraba inspiración no solo en la propia experiencia china durante el período de recuperación económica entre 1961 y 1965 sino también, especialmente, en la Nueva Política Económica (NEP) propuesta por Lenin en 1921. Según Losurdo (2004: 67) el ascenso de China fue organizado bajo una “especie de gigante y prolongada NEP”.

³⁷ La aversión a aproximarse a los países extranjeros, principalmente a los capitalistas, debía ser descartada de una manera pragmática, en nombre del desarrollo de las fuerzas productivas. Ver, por ejemplo, Deng (1993b: 10-12), “Opening speech at the Twelfth National Congress of the Communist Party of China”, 1 de septiembre de 1982”.

³⁸ El proyecto reformista conducido por Deng Xiaoping, tanto por el fin como por los medios adoptados, es considerado por diversos autores como la restauración del capitalismo en China. Al respecto, ver, por ejemplo, Bettelheim (1981) y Naves (2005).

³⁹ Para el examen de la evolución política de China en este período, ver, por ejemplo, Martí (2007).

i) el proceso de crecimiento económico a largo plazo es liderado por la demanda agregada, ii) la distribución de la renta depende directamente de factores políticos e institucionales y iii) el Estado no tiene restricciones financieras en la moneda que emite.⁴⁰ De esta forma, en esta sección se intentan presentar las características centrales del patrón de crecimiento chino a la luz de los elementos teóricos antes indicados.

En el período 1978-2015, según datos del Banco Mundial, China presentó una tasa media de crecimiento de aproximadamente un 10% anual y se volvió la segunda economía más importante del mundo.⁴¹ Este resultado incrementó su participación en la economía mundial: en 1978, el PBI chino era el 1,13% del PBI mundial y en 2015 era el 11,9% (medido en dólares constantes de 2010). El PBI per cápita chino creció en este mismo período de 307 a 6.497 dólares (BM, *WDI*, 2017).

Este proceso continuado de crecimiento económico en China fue liderado por la inversión pública efectuada por las empresas estatales, los gobiernos locales y el gobierno central. Las grandes y diversificadas obras de infraestructura (energía, transportes, telecomunicaciones y urbana), la provisión de bienes y servicios relacionados con este proceso y el la sustitución de importaciones fueron el motor del crecimiento chino, siendo las empresas estatales, bajo el designio del Consejo de Estado, las que asumieron el liderazgo en este proceso (Medeiros, 2013).⁴²

Entre 1978 y 2015, la proporción de la población urbana en China subió de un 18% a un 56%, lo que la convirtió en la mayor nación urbana de la historia (Kamal-Chaoui *et al.*, 2009). Ese proceso de urbanización implicó la construcción de una amplia infraestructura y la difusión parcial del modo de vida y de consumo de los países centrales. Entre 1978 y 2013, el consumo per cápita anual de energía eléctrica en China saltó de 247 a 3.762 kWh. Entre 1981 y 2013, la proporción de la población debajo del umbral de pobreza cayó del 88,3% al 1,9%. La proporción de personas con acceso a agua potable y saneamiento básico subió del 66,9% y el 47,5% en 1990, al 95,5% y el 76,5% en 2015 respectivamente. Esta importante expansión del sector urbano y de la renta per cápita llevó a una mejora

⁴⁰ En la visión aquí adoptada, son los gastos autónomos/improductivos (gasto público, exportaciones y consumo financiado por crédito) los que lideran el proceso de crecimiento económico, y la inversión privada agregada en capacidad es inducida por la evolución de la demanda efectiva. Esta visión del crecimiento económico ha servido como base para diversos trabajos del Grupo de Economía Política de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Para más información sobre este tema, ver Serrano y Freitas (2016).

⁴¹ Los datos ofrecidos por el Banco Mundial en su base *World Development Indicator* están disponibles en la siguiente dirección web: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>. Estos datos serán citados con las siglas BM, *WDI*, 2017, que aparecerán al final de cada párrafo donde sean mencionados. Todos los datos citados en este párrafo tienen como fuente el Banco Mundial. El umbral de pobreza al que se refiere el dato tiene como criterio 1,9 dólares por día (2011, PPP).

⁴² Nótese que el período de gran crecimiento chino coincide con la desaceleración económica global, que creció a tasas más bajas desde los años ochenta. Entre 1960 y 1979, la economía mundial crecía a una tasa media del 4,77% y China crecía al 4,89%. Entre 1980 y 2015, la economía mundial creció a una media del 2,89%, mientras que China creció a una media del 9,77%. En términos globales, el PBI per cápita chino en 1978, medido en dólares constantes de 2010, estaba en torno al 5% de la media mundial; en 2015 era el 63,7%. Obsérvese que, siguiendo este mismo criterio, la distancia con el PBI per cápita de los países desarrollados todavía es grande: en 1978, el PBI per cápita chino era el 1,08% del norteamericano; en 2015, era el 12,6% (BM, *WDI*, 2017).

significativa de los indicadores de salud y educación. En 1980, la expectativa de vida al nacer era de 66,5 años y la escolaridad media era de 3,9 años; en 2014, esos valores eran, respectivamente, 75,8 años y 7,5 años (BM, *WDI*, 2017).

Es inequívoco el gradual crecimiento relativo del sector privado en China desde 1978, cuando el Estado detuvo el monopolio de los medios de producción. El sector de la producción y la inversión estatales sigue siendo relevante para la dinámica de crecimiento y desarrollo económico. En 2009, las inversiones de las State Owned Enterprises (SOE), empresas cuyos activos son propiedad íntegra del gobierno, eran del 29%. Si se agregan las State Holding Enterprises (SHE), empresas en las que el Estado tiene el control accionario, el número asciende al 40%. (Szamosszegi y Kyle, 2011). En el sector industrial, ambas participaciones estatales tienden a ser más bajas, justamente porque en esos sectores la combinación de la propiedad estatal minoritaria con la privada fue más común, un hecho que tenía relación con otros objetivos estratégicos del gobierno chino, como la transferencia de tecnología. Si se exceptúa ese sector cuando se considera la distribución sectorial de la participación estatal, es posible inferir que en los sectores considerados estratégicos o pilares, la proporción de inversión de las SOE y SHE sumadas tiende a ser mayor.

No obstante, es importante tener claro que, de acuerdo con las premisas teóricas de este trabajo, el gasto público (más allá del efecto directo) también tiene un efecto indirecto en la economía al inducir el aumento del gasto privado en consumo e inversión, vía efecto multiplicador y acelerador, respectivamente. Entre 1980 y 2015, la tasa de crecimiento económico fue relativamente estable y la tasa de inversión se comportó, en caso necesario, de forma anticíclica en relación con los demás componentes autónomos de la demanda agregada, en particular las exportaciones. Es por ese motivo que la tasa de crecimiento del PBI tiene una trayectoria mucho más estable que la tasa de crecimiento de las exportaciones en China.

En 2009, a causa de la crisis económica internacional, la tasa de crecimiento de las exportaciones chinas varió negativamente en un 16%, y la tasa de inversión creció un 22,6%, mientras que el año anterior había crecido un 13%. De este modo, en plena crisis internacional, cuando la mayoría de los países sufrían una retracción o estancamiento de los niveles de actividad, China crecía un 9,4%, mostrando así la resistencia de su trayectoria económica frente a lo que sucedía en el mundo. Aunque China haya desacelerado después de esta crisis, sigue creciendo a un ritmo mucho mayor que el resto de países. Entre 2010 y 2015, mientras la tasa media de crecimiento del PBI per cápita mundial estuvo en un 1,46% y la de los países de la OCDE en un 0,99%, China siguió creciendo al 7,36%, menos que el 9,9% del decenio anterior pero muy por encima de la media del resto de países (BM, *WDI*, 2017).

Las principales fuentes de financiación de la inversión son los recursos propios de las empresas, seguidos del crédito doméstico y del presupuesto del Estado. En números, en el año 2013, el 82,5% de la financiación de la inversión provino de fondos propios de las empresas, el 12% del crédito doméstico, el 4,5% del presupuesto del Estado y solo un

0,9% provino de fuentes extranjeras.⁴³ Aunque existen variaciones de un año a otro, esta estructura de financiación tiende a mantenerse en el período post-reformas, con todas las rúbricas perdiendo participación relativa en los fondos propios de las empresas. En este sentido, es relevante señalar que la gran participación de instituciones financieras estatales, particularmente de los bancos, en la provisión de crédito doméstico, da al Estado poder para que la financiación no constituya una traba para la continuidad del crecimiento y el desarrollo económico.⁴⁴

En cuanto al sector externo, desde 1978, según datos de la UNCTAD,⁴⁵ China exhibió una elevada tasa de crecimiento de las exportaciones (13% aproximadamente), manteniendo a lo largo del tiempo su cuenta corriente estabilizada, la cual, en la mayoría de los ejercicios anuales, mostró equilibrio o superávit. En 1978, China era la responsable del 0,76% de las exportaciones mundiales y en 2015, del 13,7%, volviéndose el mayor exportador del mundo (UNCTAD, *UNCTADstat*, 2017).

Desde el año 2000 en adelante, período que coincide con el ingreso de China en la Organización Mundial del Comercio, el saldo en la cuenta corriente se volvió elevado y positivo y existió una gran acumulación de reservas internacionales, que en 2016 cerraron el año en tres trillones de dólares. La ausencia de crisis de balanza de pagos, típicas de economías periféricas, fue decisiva para que el ritmo del proceso de crecimiento y desarrollo económico liderado por el Estado no fuese afectado negativamente, contribuyendo a la continuidad del crecimiento frente a las diversas crisis de la economía mundial en el período 1978-2000.⁴⁶

Entre 1980 y 2015, la inserción de China como receptor de los flujos internacionales de IDE (inversión directa extranjera) es ascendente. En este período se observó un crecimiento anual medio del ingreso de IDE en China del 24,87%, muy superior a la media mundial que fue del 10,44%. En 1980, China respondía solamente por el 0,38% del IDE global. En 1993, tras algunas reformas que flexibilizaron el ingreso de IDE y debido a la expansión de la IDE internacional, China consiguió una participación del 12,4%. En

⁴³ Nótese que la inversión extranjera directa no fue relevante desde el punto de vista de la estructura de la financiación interna. Su relevancia reside en posibilitar la modernización de la estructura productiva por medio de transferencia de tecnología y en las cuestiones relativas a la balanza de pagos/restricción externa.

⁴⁴ Decisiones políticas hacen que las instituciones financieras estatales superen el horizonte privado de lucro, asegurando la continuidad de un proceso de cambio estructural y crecimiento económico aunque, eventualmente, acarree perjuicios para instituciones financieras estatales específicas. Sobre el papel del sistema financiero doméstico en la economía china en el Período de las Reformas Económicas, en particular la capacidad no restringida del Banco Central en la gestión de forma eficiente del cúmulo de créditos impagados en el balance de los bancos estatales asociados con la expansión del crédito, ver, por ejemplo, Carvalho (2013).

⁴⁵ Los datos ofrecidos por UNCTAD en su base *UNCTADstat* están disponibles en la siguiente dirección web: <http://unctadstat.unctad.org/EN/>. Estos datos serán citados con las siguientes siglas UNCTAD, *UNCTADstat*, 2017, que aparecerán al final de cada párrafo donde sean mencionados.

⁴⁶ La ausencia de los constreñimientos típicos de la balanza de pagos también contribuyó a la estabilidad de los precios en el período de crecimiento, en el que las presiones del costo, sobre todo del cambio, tuvieron su variación determinada de acuerdo con los objetivos estratégicos. Este desempeño externo de la cuenta corriente permitió al gobierno chino ejercer un control estratégico sobre el influjo de capitales, sobre la tasa de cambio y sobre la extensión de la apertura de su economía, fortaleciendo la autonomía frente a las presiones políticas de otros países para alterar su política económica. Se evidencia, de esta manera, que las exportaciones poseen un papel doble en la dinámica del crecimiento: i) son un elemento de la demanda agregada y ii) posibilitan la financiación de importaciones sin envolver una salida futura de recursos, como en el caso del endeudamiento externo.

términos de *stock*, en 1980 China contaba con el 0,15% de la IDE mundial. En 2015, esta participación se elevó al 4,89 (UNCTAD, *UNCTADstat*, 2017).

En cuanto a la dinámica de consumo, desde 1978 se formó en las grandes ciudades, gracias a los procesos de crecimiento y desarrollo económico, una moderna economía de consumo de masas con la incorporación de nuevos bienes duraderos a la canasta de consumo, aunque distribuidos de forma muy desigual.⁴⁷ Reflejando los cambios en el patrón de consumo posibilitados por el aumento de la renta, desde 1978 la agricultura perdió participación en el PBI frente a los servicios y la industria.⁴⁸ Es preciso destacar también el perfil inducido del aumento del consumo en China, ya que el crédito –factor que volvería parcialmente autónoma la dinámica de consumo– destinado al aumento del consumo de las familias chinas es pequeño, muy inferior al crédito para las empresas.

El crecimiento de los salarios y la renta en China ha permitido un cambio en los patrones de consumo de la población y una fuerte reducción de la pobreza, aunque la desigualdad haya crecido con las reformas económicas. Si bien las condiciones de vida de todos los estratos sociales han mejorado, se ha observado paralelamente un sensible empeoramiento distributivo, que se puede apreciar en tres niveles: renta, urbano-rural y regional (Nogueira, 2015b). El aumento de la desigualdad de renta y de las disparidades regionales y urbano-rurales suscitaron una elevación de los conflictos políticos. Los últimos planes quinquenales han presentado como una de las preocupaciones centrales –que apuntan a la armonía social y política– mejorar la distribución de la renta y reducir las disparidades mencionadas.⁴⁹ Entre 2000 y 2013, la tasa de crecimiento real de los salarios medios en China fue del 11,5% anual (Nogueira, 2015b). Desde el fin del siglo pasado se tomaron una serie de medidas que tenían como objetivo la disminución de los mencionados niveles de desigualdad.⁵⁰ Desde la crisis internacional de 2008-2009, el aumento de los esfuerzos por reducir la desigualdad y las disparidades permitió al gobierno chino reorientar el patrón de crecimiento en un momento en el que la economía mundial se desaceleró y la tasa de crecimiento de las exportaciones chinas estaba en los niveles más bajos desde el inicio de las reformas.⁵¹ El vigoroso proceso de crecimiento y desarrollo chino ha suscitado diferentes cuestiones geopolíticas. Por un lado, China procura garantizar el abastecimiento de materiales indispensables para la continuidad de su estrategia. En ese sentido, China ha

⁴⁷ Sobre la masificación, diversificación y ascenso del padrón de consumo en China, ver Medeiros (2013).

⁴⁸ Aunque haya posibles cambios en precios relativos, que no tenemos condiciones de evaluar en este trabajo, China parece seguir el patrón internacional de crecimiento del sector de servicios que acompaña al crecimiento de la productividad agrícola y de la renta.

⁴⁹ Nogueira (2011) ofrece un panorama amplio de los cambios en la distribución de la renta y del crecimiento de las disparidades regionales y rural-urbanas tras las reformas iniciadas en 1978.

⁵⁰ Ejemplos: la abolición del impuesto agrícola (2006), la creación de un seguro de salud rural colectivo (2003), la expansión del programa de renta mínima, la definición de reglas para el crecimiento del salario mínimo (2004) y amplios programas de inversión pública destinados a las regiones menos desarrolladas, denominados *Go West* (1999), *Go Northeast* (2002) y *The Rise of the Center* (2004), además de los incentivos tributarios para que la inversión privada también se desplace a esas áreas (Nogueira, 2015b).

⁵¹ En ese sentido, la reducción de las desigualdades está haciendo posible que el consumo de las familias figure entre los elementos más dinámicos de la demanda agregada, mostrando una reorientación de los patrones de crecimiento (Nogueira, 2015b).

avanzado en acuerdos bilaterales con países del mundo entero para asegurarse el abastecimiento de esos materiales, destacándose entre ellos los recursos naturales y los alimentos. Empresas y bancos estatales chinos complementan esta política externa actuando como ejecutores y financiadores de diversos proyectos de infraestructura en los países con los cuales China cierra acuerdos, ayudando así a consolidar las relaciones económicas y su proyección internacional (Alves, 2010). Por el otro lado, crecen las tensiones típicas de una potencia en ascenso. China ya muestra mayores aspiraciones en el campo de las estructuras de poder internacionales. Ejemplos de esos esfuerzos son la internacionalización de su divisa utilizando la dinámica económica asiática y el intento de disminuir su dependencia en tecnología de punta, sobre todo en la esfera militar, firmando acuerdos estratégicos con Rusia. Tales aspiraciones han llamado la atención de Estados Unidos a medida que crece la influencia internacional de China.⁵²

Política industrial y tecnológica

En esta sección analizaremos la estructura de la oferta económica, especialmente el proceso de asimilación, difusión y desarrollo del progreso técnico que ocurrió en China en el período 1978-2015. El proceso de apertura e integración en la economía internacional liderado por el Estado está permitiendo a China sustituir importaciones, ascender en las cadenas globales de valor y aumentar el valor agregado de sus exportaciones procesadas, asegurando de esta manera las condiciones para una trayectoria sostenida de crecimiento, examinada en la sección anterior a partir de la dinámica de los elementos de la demanda agregada.

La ruptura de la Edad de Oro del capitalismo y de su compromiso distributivo en los grandes países centrales estimuló el proceso de fragmentación de la producción global por las grandes empresas transnacionales y permitió a China atraer grandes inversiones de esas compañías por medio de ventajas de costo concebidas específicamente para ese fin. La IDE fue altamente regulada para que, en efecto, este proceso redundara en una transferencia de tecnología.⁵³ Según Nicolas (2008), la regulación de la IDE en China tuvo lugar en tres fases distintas. La primera fase, entre 1978 y 1985, presentó una apertura gradual y limitada, con la constitución obligatoria de *joint-ventures* y de las zonas económicas especiales (ZEE). La segunda fase, entre 1986 y 1995, buscaba atenuar la restricción externa. Hay un crecimiento de las ZEE en la costa y una promoción activa de IDE por medio del establecimiento de un trato preferencial, permitiendo incluso empresas con un 100% de capital extranjero. La tercera fase tuvo su inicio en 1995, cuando el proceso de atracción de IDE por parte del gobierno chino se volvió más selectivo y fomenta las inversiones de tecnología avanzada, que debían colaborar en la capacitación tecnológica china.

⁵² Ver, por ejemplo, Medeiros (2008).

⁵³ Nogueira (2015a), citando el trabajo de Dhar y Joseph (2011), señala que, tradicionalmente, las empresas transnacionales consiguen ejercer su poder de trueque y simplemente se niegan a transferir tecnología intermedia o avanzada a los países receptores.

La presencia de grandes empresas transnacionales en China trajo la constatación, para los ideólogos en política económica, de que las innumerables y pequeñas empresas estatales chinas existentes no conseguirían competir con las multinacionales. De esta manera, a partir de 1986, China pasó a adoptar la estrategia de escoger y favorecer por medio de instrumentos de política industrial a algunas empresas en áreas consideradas estratégicas⁵⁴ (Silva, 2011). Se trataba de constituir grandes grupos nacionales. En 1995, el Consejo de Estado concluyó la selección de las 100 industrias estatales grandes y medianas que participarían en el programa y, en 1997, este número se elevó a 120. Estas empresas se encontraban en diferentes sectores y los instrumentos utilizados en política industrial variaron de acuerdo con las características sectoriales (Suntherland, 2003).

De esta forma, el proceso de constitución de los grandes grupos nacionales en China ocurrió solo con empresas estatales, lo que diferencia el caso chino de otras experiencias asiáticas de política industrial, como las de Corea del Sur o Japón. Esta es la razón por la que las empresas estatales asumen un papel central en la consecución de los planos quinquenales, en el desarrollo tecnológico y en la política externa, contribuyendo al cambio de la estructura productiva y de ocupación nacional y de su inserción externa. El esfuerzo de capacitación tecnológica en China también implicó varios aspectos como: i) la construcción de parques tecnológicos con una creciente participación de las universidades y de la infraestructura de investigación, ii) un amplio conjunto de estímulos fiscales, iii) una inversión fuerte en formación de doctores en áreas relacionadas con la ciencia y a tecnología, (iv) la creación de empresas de tecnología avanzada vinculadas con las universidades a fin de mantener al personal formado en esas universidades trabajando para el desarrollo tecnológico, etcétera (Medeiros, 2013). Para estimular el crecimiento y el desarrollo tecnológico endógeno de las empresas estatales, China se valió ampliamente de diversos instrumentos de política industrial, entre los que destacan: i) las elevadas compras públicas, sobre todo por parte de los gobiernos locales y de las propias empresas estatales y ii) las barreras técnicas creadas para alejar empresas transnacionales foráneas de las licitaciones públicas, promoviendo el uso de tecnología desarrollada por empresas chinas.⁵⁵

El objetivo de hacer las empresas chinas más competitivas en un nivel global añadió un nuevo capítulo con la llegada del siglo XXI. A partir de los años 2000, con un fuerte cúmulo de reservas internacionales, China pasó a apoyar intensamente la internacionalización de las empresas chinas, proyecto que no está restringido a las empresas estatales (Going Global).⁵⁶

La constitución del Sistema Nacional de Innovaciones, de los grandes grupos estatales, el apoyo a la internacionalización de las empresas chinas y los diversos instrumentos de la política industrial prepararon a China para alcanzar a los países que lideran el curso de los

⁵⁴ El aspecto esencial de esa estrategia era preparar las empresas estatales, que muy poco tiempo antes habían abandonado el sistema de comunas, para competir con las grandes compañías multinacionales que tenían diversas ventajas competitivas.

⁵⁵ Se observa que China permanece fuera de la lista de países que firmaron el Acuerdo de Compras Públicas de la OMC (Nogueira, 2015a).

⁵⁶ Entre 2000 y 2015, la tasa de crecimiento anual medio de los IDE con origen en China fue del 38,97%. Varios incentivos directos fueron utilizados para apoyar la internacionalización de las empresas chinas. Para más información sobre este tema, ver Silva (2011).

cambios estructurales.⁵⁷ El conjunto de esfuerzos parcialmente expuestos aquí ha rendido sus frutos en China, que está consiguiendo alterar cualitativamente su inserción internacional. Por medio del desarrollo tecnológico, China “transformó rápidamente su pauta de exportaciones, evolucionando desde un perfil concentrado en ropa, juguetes y calzado para afirmarse como un gran exportador de maquinaria y productos electrónicos” (Medeiros, 2013: 454). China también está consiguiendo ascender en la jerarquía de las cadenas globales de valor aumentando el valor agregado de sus exportaciones (Nogueira, 2015a).

China también ha conseguido obtener avances significativos en la modernización de sus fuerzas armadas, con un fuerte incremento de la inversión pública en el complejo militar-industrial a partir del inicio de las Reformas (Treat y Medeiros, 2015). Para las autoridades chinas, la soberanía nacional está condicionada por el dominio de la alta tecnología en el sector bélico, y por ello consideran necesario reducir la actual dependencia en esa área (Cheung, 2009). Rompiendo con la separación entre los sectores militar y civil del Período Maoísta, China ha avanzado en la integración de estos sectores, priorizando el desarrollo autónomo de tecnología para la seguridad nacional (Treat y Medeiros, 2015).

Consideraciones finales

La revolución socialista china de 1949 tenía tres objetivos principales: prosperidad material, igualdad y soberanía. Sin embargo, en la experiencia concreta de construcción del socialismo surgieron dificultades para conseguir esos tres objetivos simultáneamente. Esas dificultades generaron una tensión que obligó a adoptar un orden de prioridades en la consecución de los tres objetivos. En este sentido, los períodos Maoísta y de la Reformas Económicas se diferencian por los distintos órdenes de prioridades definidos por el Estado chino, que marcó el curso de las políticas económicas en cada fase.

En el Período Maoísta (1949-1978), los objetivos de igualdad y de soberanía fueron prioritarios con respecto a la prosperidad. Por medio de la economía planificada según el sistema de comunas, se buscaba la formación de una nueva organización social que conciliase al mismo tiempo el desarrollo de las fuerzas productivas, relaciones de producción igualitarias y la descentralización de la actividad productiva y elevase la capacidad de defensa del país. Al final de esas tres décadas, China presentó progresos en la industrialización pesada, en la generalización de los servicios básicos como salud y educación para el conjunto de la población y consiguió dominar tecnologías militares estratégicas, como la bomba atómica y la bomba de hidrógeno. Aun así, los patrones de vida de los ciudadanos seguían distanciándose de los de los países más desarrollados, aunque a un ritmo menor que antes.

En el Período de las Reformas Económicas (1978-2016), los objetivos de prosperidad y soberanía se priorizaron frente a la igualdad. Con las relaciones sociales de producción

⁵⁷ Mantenerse competitivas en un nivel global requiere por parte de las empresas no solo un esfuerzo tecnológico constante, sino también un esfuerzo para obtener eficiencia productiva, en materia de gestión y de relaciones con otras empresas y con otros agentes del proceso competitivo en busca de sinergias. La competencia impone reestructuraciones periódicas en los niveles técnico, económico y organizativo a las empresas que no quieren ser excluidas de las transformaciones mundiales (Possas, 1996).

cercanas a las de los países capitalistas, que redundaron en un gran aumento de la desigualdad social, China mostró un magnífico proceso de crecimiento y desarrollo económico bajo el liderazgo del Estado. Desde el punto de vista del crecimiento económico, el Estado comandó este proceso al responder por el crecimiento del principal gasto autónomo de la demanda agregada compensando, siempre que fue necesario, la caída de los demás componentes autónomos, particularmente las exportaciones, y preservando la estabilidad de la elevada tasa media de crecimiento. Desde el punto del desarrollo económico, el gobierno lideró los esfuerzos de creación de estructuras para asimilar, difundir y desarrollar el progreso técnico, lo cual tuvo un fuerte impacto en el aumento de la productividad, la sustitución de importaciones y el ascenso de China en las jerarquizadas cadenas globales de valores. Más recientemente, el Estado comenzó a avanzar en la tentativa de desarrollar, de manera independiente, tecnología de punta para su complejo militar-industrial con el fin de asegurar su soberanía en el sistema interestatal. De ese modo, China consiguió exhibir una elevada tasa anual media de crecimiento, compatibilizando sus estructuras de demanda y oferta sin afectar su balanza de pagos y reduciendo el atraso económico en relación con los países desarrollados.

Fueron dos formas distintas de intentar construir el socialismo bajo el monopolio político ejercido por el PCCh en un espacio internacional extremadamente asimétrico en cuanto a las estructuras de poder de los campos tecnológico, militar y monetario, lo que puede implicar cuestiones complejas en el futuro tanto para China como para los demás países. En el plano interno, con la creciente presencia de las relaciones de mercado, la construcción de una sociedad igualitaria parece volverse un objetivo distante, pese incluso a las acciones realizadas recientemente por el Estado para disminuir las desigualdades sociales y regionales que crecieron fuertemente en el país. Por otro lado, la primacía política ejercida por el PCCh puede verse en dificultades debido a la creciente diferenciación social y la emergencia de una élite empresarial local.

Externamente, desde la declinación de la Edad de Oro del capitalismo, al final de la década de los setenta, los países desarrollados han sufrido, en general, una reducción de la intervención directa del Estado en sus economías, un proceso acompañado por la desaceleración de su crecimiento. Por su lado, China, contando con una alta participación estatal en la organización de su sistema económico, experimentó un notable progreso material, al punto de convertirse desde 2009 en la segunda mayor economía del mundo y de reducir de manera acelerada su atraso en relación con los países más avanzados. Además del probable aumento de las tensiones relacionadas con las urgencias de China como nueva potencia global, la continuidad de las distintas medidas económicas podrá generar nuevas respuestas por parte de los países desarrollados, en especial de Estados Unidos, que aún perdura como la principal potencia internacional.

Bibliografía

- Alves, A. (2010). “Os interesses econômicos da China na África”. *IPEA Boletim de Economia Política Internacional*, nº 1, pp. 25-32.
- Bergère, M. (1980). *A Economia da China Popular*. Río de Janeiro: Zahar.
- Bettelheim, C. (1976). *As comunas populares*. Lisboa: Maria da Fonte.
- (1981). *A China depois de Mao*. Lisboa: Edições 70.
- Carvalho, M. H. (2013). *A economia política do sistema financeiro chinês (1978-2008)*. Tesis de maestría, Programa de Economía Política Internacional, Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro.
- (2015). “A Evolução Econômica e Política da China no Período Maoísta (1949-1978)”. Trabajo presentado en el coloquio internacional *Marx e o Marxismo 2015: Insurreições, passado e presente*. NIEP-Marx, UFF, Niteroi.
- Chang, J. y Halliday, J. (2012). *Mao: a história desconhecida*. San Pablo: Companhia das Letras.
- Cheung, T. M. (2009). *Fortifying China: the Struggle to Build a Modern Defense Economy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Deng, X. (1993a). *Selected Works* (vol. II, 1975-1982). Beijing: People’s Press.
- (1993b). *Selected Works* (vol. III, 1982-1992). Beijing: People’s Press.
- Dhar, B. y Joseph, R. (2011). “Foreign Direct Investment, Intellectual Property Rights and Technology Transfer: the North-South and South-South Dimensions”. *Background Paper*, nº 6. Ginebra: UNCTAD.
- Fairbank, J. K. y Goldman, M. (2006). *China: uma nova história*. Porto Alegre: LP&M.
- Kamal-Chaoui, L., Leman, E. y Rufei, Z. (2009). “Urban Trends and Policy in China”, OCDE Regional Development Working Papers.
- Kissinger, H. (2012). *Sobre a China*. Río de Janeiro: Editora Objetiva.
- Losurdo, D. (2004). *Fuga da história? A revolução russa e a revolução chinesa vistas de hoje*. Río de Janeiro: Revan.
- Maddison, A. (2007). *Chinese Economic Performance in the Long Run: 960-2030 AD*. París: OCDE.
- Marti, M. E. (2007). *A China de Deng Xiaoping*. Río de Janeiro: Nova Fronteira.
- Medeiros, C. A. (2013). *Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa*. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. *Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia*, vol. 2.
- (2008). “Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China”. En Fiori, J. L.; Medeiros, C. A. y Serrano, F., *O mito do colapso do poder americano*. Río de Janeiro: Record.
- (1999). “China: entre os séculos XX e XXI”. En Fiori, J. L. (comp.), *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes.
- Naughton, B. (2007). *The Chinese Economy: transitions and growth*. Cambridge: MIT Press.
- Naves, M. (2005). *Mao: o processo da revolução*. San Pablo: Brasiliense.

- Nicolas, F. (2008). “China and Foreign Investors: The End of a Beautiful Friendship?”. *Asie, Visions*, nº 4. París: Centre Asie IFRI.
- Nogueira, I. (2011). *Desenvolvimento econômico, distribuição de renda e pobreza na China contemporânea*. Tesis de doctorado, Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro.
- (2015a). “Políticas de fomento à ascensão da china nas cadeias de valor globais”. En Cintra, M. A. M. *et al.* (comps.), *China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento*. Río de Janeiro: IPEA.
- (2015b) “Desigualdades e políticas públicas na china: investimentos, salários e riqueza na era da sociedade harmoniosa”. En Cintra, M. A. M. *et al.* (comps.), *China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento*. Río de Janeiro: IPEA.
- Possas, M. L. (1996). “Competitividade: fatores sistêmicos e política industrial: implicações para o Brasil”. En Castro, A. B. *et al.* (comps.), *Estratégias empresariais na indústria brasileira: discutindo mudanças*. Río de Janeiro: Forense Universitaria.
- Serrano, F. y Freitas, F. (2016). “The Sraffian Supermultiplier as an Alternative Closure to Heterodox Growth Theory”. *Anais do XLIII Encontro Nacional de Economia (Proceedings of the 43rd Brazilian Economics Meeting)*, nº 107.
- Shambaug, D. (1993). “Deng Xiaoping: The Politician”. *The China Quarterly*, nº 135, Special Issue: Deng Xiaoping: An Assessment, pp. 457-290.
- Silva, S. (2011). *A importância da grande empresa na China pós-1978*. Tesis de maestría, Facultad de Ciencias Económicas, Programa de Posgraduación en Economía, Universidad Federal de Río Grande del Sur.
- Spence, J. (1990). *The Search for Modern China*. Nueva York: W. W. Norton and Company.
- Szamosszegi, A. y Kyle, C. (2011). “An Analysis of State-owned Enterprises and State Capitalism in China”. Capital Trade, Incorporated for US-China Economic and Security Review Commission.
- Trebat, N. y Medeiros, C. (2015). “Modernização militar no progresso técnico e na inovação industrial chinesa”. En Cintra, M. A. M. *et al.* (comps.), *China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento*. Río de Janeiro: IPEA.
- Wheelwright, E. L. y McFarlane, B. (1970). *The Chinese Road to Socialism*. Londres: Penguin Books.
- Xi, J. (2014). *La profundización integral de la reforma*. Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras.

Trayectoria histórica de desarrollo del Sistema Nacional de Innovación de India (1947-2017)

Manuel Gonzalo¹ y José Cassiolato²

Resumen

El objetivo de este ensayo es presentar una narrativa sobre la trayectoria histórica de desarrollo del sistema nacional de innovación (SNI) de India en lo que se refiere a su coevolución con la inserción geopolítica y el perfil de liderazgo político interno, la *performance* macroeconómica, en particular la dinámica de la inversión pública y privada, y la estructura y dinámica empresarial de India. Se presentan dos grandes etapas de desarrollo del SNI de India: el primer período va desde la independencia en 1947 hasta la crisis externa de 1990, la segunda etapa va desde la New Economic Policy (NEP), implementada en 1991, hasta nuestros días. Se finaliza con una serie de reflexiones sobre las continuidades y rupturas entre estas dos etapas.

India, Estado y sistema nacional de innovación (SNI)³

India es tal vez el país más heterogéneo del mundo en términos productivos, distributivos, regionales, culturales, religiosos, etcétera. Al mismo tiempo, junto con China, ha sido una de las economías que más crecieron durante el siglo veintiuno: el crecimiento promedio del PBI a precios constantes desde 2000 hasta 2016 fue del 6,8% (RBI, 2017). Si aceptamos que los países asiáticos empujarán la acumulación capitalista durante el siglo XXI, entender el funcionamiento de la economía india pasa a ser central. Más allá de algunas notas impresionistas en los medios de comunicación, principalmente vinculadas a los niveles de pobreza o sobre la liberalización económica post-1990, en la Argentina y

¹ ProDem-IDEI-UNGS y RedeSist-UFRJ.

² RedeSist- UFRJ.

³ Este es el primer trabajo en español de los autores sobre el SNI de India. Es gratificante que sea publicado en la *Revista Márgenes* del IDEI-UNGS. Se agradece particularmente a Germán Pinazo y Juan Fal. También a Sergio Páez y Fabián Amico por los comentarios realizados sobre una versión previa de este trabajo.

en América Latina en general, el conocimiento que se tiene sobre el subcontinente indio es aún escaso. El objetivo de este ensayo es presentar una narrativa sobre la trayectoria de desarrollo del sistema nacional de innovación (SNI) de India en relación con su coevolución con la inserción geopolítica y el perfil de liderazgo político interno, la performance macroeconómica, en particular la dinámica de la inversión pública y privada, y la estructura y dinámica empresarial de India.

Se supone que la intervención del Estado en la economía es fundamental, entre otras cosas, por sus efectos sobre el crecimiento económico a través del gasto autónomo y sobre el desarrollo de las capacidades científicas, tecnológicas, productivas, innovativas y empresariales (Mazzucato, 2013; Cassiolato *et al.*, 2013; Medeiros, 2013; Scerri y Lastres, 2013; Serrano, 2016). Sin embargo, por qué y cómo el Estado efectivamente interviene en la economía es un tema más complejo de entender, prever y exponer. La formulación de políticas públicas es un proceso que se ve influenciado por diversos factores, tales como la inserción externa, la sustentación política interna, la complementación entre actores públicos y privados, etcétera. En este contexto, entendemos que el enfoque de SNI, entendido en el sentido amplio, es una herramienta conceptual potente para analizar la trayectoria de desarrollo y la formulación de políticas explícitas e implícitas de un país.

En esta línea, Cassiolato y Lastres (2005) enfatizan la necesidad de adoptar una perspectiva amplia e historizada de los SNI, que se aleja del tecno-globalismo ingenuo. El enfoque propuesto permite introducir, entre otros elementos, la geopolítica, la dinámica macroeconómica, financiera y regulatoria y su coevolución con un SNI. Este se define como un sistema abierto, evolutivo y complejo de relaciones que se desarrollan entre las organizaciones, instituciones y estructuras socioeconómicas de un país, configurando el proceso de creación de capacidades, aprendizaje e innovación (e impactando sobre el gasto autónomo, el cambio en la composición sectorial y la restricción externa). Particularmente, en este trabajo se privilegiará la evolución histórica y la “economía política”, haciendo foco en la evolución de la inversión pública y privada, total y en I+D, por sobre la evolución específica de los indicadores vinculados con la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI), propios de la visión de SNI más restricta.

Se ha consultado una amplia serie de investigaciones de autores indios: los que parten del enfoque de SNI, tales como Joseph *et al.* (2008), Joseph y Abrol (2009), Abrol (2014), Krishna (2013), los textos de Nagaraj (2013, 2009, 2006) y Nayyar (2017, 2015) vinculados con la tradición estructuralista-desarrollista india y Mani (2014), sobre sistemas sectoriales de innovación. Se trata de un esfuerzo de investigación aún en construcción centrado en la tesis doctoral de uno de los autores en el ámbito de la RedeSist-IE-UFRJ. De modo general, se pretende analizar el sendero de desarrollo de la India a partir de una perspectiva de largo plazo. Anteriormente se ha analizado la emergencia y evolución del SNI de India desde una perspectiva latinoamericana (Gonzalo y Cassiolato, 2016) y el proceso de periferización del subcontinente indio durante el período colonial (Gonzalo y Crespo,

2016). Este trabajo se ha visto sumamente beneficiado por la estancia de investigación de uno de los autores en el Center for Development Studies (CDS) de Kerala, India.⁴

Luego de una breve caracterización socioproductiva sobre el fin del período colonial, se presentan dos grandes etapas de desarrollo de India y de su SNI, con diferentes subperíodos. La primera etapa va desde la independencia de India en 1947 hasta el inicio de la crisis fiscal y externa de 1990. La segunda etapa va desde la implementación de la New Economic Policy (NEP) en 1991 hasta nuestros días. Finalmente, se hacen una serie de reflexiones en relación con las continuidades y rupturas entre estas dos etapas.

Breve caracterización socioproductiva hacia el fin del período colonial

De acuerdo con Bairoch (1982), en 1750, el subcontinente indio representaba el 24,5% del producto manufacturero mundial y era el mayor productor textil de la época. Sin embargo, en 1913, la participación de India en el producto manufacturero mundial era del 1,4%. Principalmente, la revolución industrial y el dominio colonial habían transcurrido durante esos casi dos siglos. Como se ha señalado en Gonzalo y Crespo (2016), el dominio inglés, a través de la superioridad militar, financiera y del control logístico-marítimo logrado por la Compañía Británica de las Indias Orientales, primero introdujo la demanda de textiles desde Europa, reconfigurando la dinámica territorial del subcontinente en torno a las ciudades presidenciales: Bombay, Madrás y Calcuta. Luego, con la revolución industrial ya desencadenada, se utilizó la estructura productiva india para hacerla funcionar como una periferia de la corona británica. Principalmente, el subcontinente fue usado para financiar, por intermedio de la triangulación de productos, el déficit comercial de Gran Bretaña con China, como mercado para los textiles y demás manufacturas inglesas, como proveedor de materias primas (algodón, jute, trigo, arroz, etcétera) y como soporte militar en las dos guerras mundiales⁵.

El ferrocarril, la mayor contribución material victoriana, permite ver al mismo tiempo la importancia del subcontinente dentro del esquema imperial inglés como su subordinación tecnológica, territorial y el dislocamiento del gasto autónomo estatal.⁶ Como se ha desarrollado en Headrick (1988), hacia fines del siglo XIX, el Raj Británico había implantado la séptima red ferroviaria del mundo. Las razones fueron principalmente dos: incrementar la exportación de textiles ingleses en el subcontinente y controlar militarmente y conectar las ciudades presidenciales. La implantación del paradigma tecnológico ferroviario, no obstante, no generó encadenamientos que sustenten una mínima dinámica tecnológica

⁴ Se agradece especialmente a K. J. Joseph, Sunil Mani y al conjunto de profesores y estudiantes de posgrado del CDS. También cabe agradecer la generosidad de R. Nagaraj, D. Abrol, J. J. Thomas y Bala Subrahmanya.

⁵ Como explica Cohen (2001), el incipiente proceso de reindustrialización de India en el período de entreguerras estuvo íntimamente vinculado con la demanda logístico-militar de Estados Unidos e Inglaterra.

⁶ Los principales aspectos positivos de la presencia inglesa estuvieron vinculados principalmente con el ferrocarril, que permitió mejorar la movilidad interna, difundir la radio y el telégrafo y progresivamente unificar el mercado interno. La posibilidad de acceder a las universidades inglesas y el dominio del idioma inglés por parte de las castas altas y otros derrames en materia administrativa pueden también ser destacados.

propia, sino que estimuló el mercado externo inglés: en 1880, el 22% de la producción inglesa de locomotoras era exportada hacia India.⁷

En 1940, de acuerdo con Habib (1983), la población del subcontinente indio era de 389 millones. Según Kapila (2013): a) el 85% de la población vivía en áreas rurales, b) el 70% trabajaba en la agricultura, buena parte de subsistencia, c) el analfabetismo alcanzaba a más del 80% de la población, d) la esperanza de vida rondaba los 30 años y d) las hambrunas y las epidemias como la malaria, el cólera y otros tipos de fiebre mataban millones de personas por año. De acuerdo con Kumar (1983), el crecimiento promedio del producto para la primera mitad del siglo xx fue inferior al 2%, lo que arroja un crecimiento del producto per cápita menor al 0,5% anual: una situación de estancamiento.

La presencia inglesa fue generando una creciente aunque no homogénea resistencia de parte de las diferentes castas, clases y comunidades locales, que dio lugar al llamado “movimiento nacional indio” (Chandra *et al.*, 1987). Mahatma Gandhi y Pandit Nehru fueron dos de los mayores exponentes de un grupo heterogéneo de cuadros pertenecientes a las castas altas y medias-altas formados en las universidades de Inglaterra, que retornaron al subcontinente para liderar la resistencia. El Partido del Congreso, creado en 1885, englobó vertientes nacionalistas, socialistas moderados, partidos de izquierda, líderes de las castas bajas como Ambedkar, empresarios, etcétera que, aun experimentando diferentes fases, mantenían el denominador común del creciente rechazo al dominio colonial.

La última huella colonial fue el proceso de partición del subcontinente, que dio lugar a la independencia de India y a la creación de Pakistán en 1947. Esto implicó la división del Punjab y de Bengala en territorios con mayoría musulmana, que pasaron a conformar Pakistán, dejando otra parte dentro de las fronteras de India. El proceso de partición, con los ingleses en retirada, desembocó en una espiral de violencia religiosa, principalmente entre musulmanes, hindúes y sijs, que involucró entre 10 y 12 millones de personas buscando cruzar las fronteras y entre 200.000 y 1 millón de muertes (Brass, 2003). La emergencia del SNI de India se daba en un país con riesgos de balcanización y con los peores indicadores socioeconómicos del mundo.

Trayectoria histórica del SNI de India

A continuación se exponen dos grandes etapas de desarrollo del SNI de India. El primer gran período va desde 1947 hasta 1990, subdividido en una primera fase posterior a la independencia, bajo la órbita de Pandit Nehru, una segunda fase con Indira Gandhi como primera ministra, una tercera, durante la década del noventa, con la vuelta de Indira y la posterior gestión de Rajiv Gandhi. Finalmente, la segunda etapa va desde la New Economic Policy (NEP) implementada en 1991 hasta nuestros días.

⁷ Solamente en el período entre la primera y la segunda guerra, dadas las limitaciones en el flujo de comercio mundial y la creciente presión local, se canalizó una demanda menor hacia los productores indios.

La hegemonía del Partido del Congreso: Nehru/Indira-Rajiv Gandhi (1947-1990)

Nehruvian Science (1947-1964): planificación, industria pesada, science-push y no-alineamiento externo

Pandit Nehru, hijo de Motilal Nehru, histórico dirigente del Partido del Congreso, fue educado con todas las posibilidades que le daba una familia brahmán ubicada al tope de la escala de castas en la India colonial. Desde chico estuvo familiarizado con la vida política y luego de estudiar abogacía en Cambridge volvió a India para involucrarse en el ala socialista moderada del Partido de Congreso⁸. A partir de la revolución rusa, en las décadas del veinte y el treinta el movimiento nacional indio consolidó su ala izquierda, generando un cierto entendimiento de que el período poscolonial implicaría un esfuerzo de planificación liderado por el Estado. Nehru presidió el Comité de Planificación ligado al Partido del Congreso durante el final del período colonial. Según Abrol (2014), existían tres grandes idearios sobre cómo intervenir en la construcción de la India independiente: el de Nehru, el de Gandhi y una visión más “a la izquierda”, ligada al Partido Comunista. La visión de Nehru se caracterizaba por sostener la planificación como instrumento para el desarrollo capitalista y el crecimiento acelerado basado en la industria pesada. Gandhi proponía un esquema descentralizado de pequeña escala con énfasis en la autosustentación de los pueblos rurales. La izquierda enfatizaba la centralización estatal y la reforma agraria.

El principal instrumento de formulación de política económica fueron los planes quinquenales, elaborados por la Comisión de Planificación en interacción con diferentes economistas y técnicos del aparato estatal y las universidades (Byres, 1998). El primer plan, lanzado en 1951 estaba inspirado en el modelo de Harrod-Domar y buscaba indicar los niveles de ingreso, consumo e inversión para un período de 25 años. El plan enfatizaba el rol del Estado como movilizador de recursos pero no proponía cambios radicales en los derechos de propiedad (Kapila, 2013). El segundo plan, lanzado en 1956 bajo la concepción intelectual de Mahalanobis, fue el más famoso y discutido. El modelo básico de dos sectores en economía cerrada priorizaba el crecimiento liderado por el sector de bienes de capital, particularmente la industria pesada.⁹ El tercer plan continuó con una línea similar al segundo, pero con un énfasis mayor en la sustitución de importaciones dado el estrés externo.

Si bien la agricultura no fue el área prioritaria del segundo y el tercer plan quinquenal, la inversión pública en irrigación representó un promedio del 12% de la inversión pública total de los tres planes quinquenales (Panagariya, 2008). A su vez, los avances en relación con la reforma agraria fueron menores a los esperados y estuvieron definidos en

⁸ Nehru, brahmán oriundo de Cachemira, de pensamiento secularista, admiraba a la Unión Soviética, lo cual sin dudas influyó en su visión económica. Si bien no exento de contrapuntos (y cierto antagonismo en las formas de pensar el desarrollo de India), Nehru y Gandhi conformaron una dupla central dentro el movimiento nacional indio. Asesinado Gandhi en 1948, el liderazgo político de India y del Partido del Congreso fue dominado por la figura de Nehru durante una década y media, hasta su muerte en 1964.

⁹ Supuestamente, la elección de técnicas trabajo-intensivas en el sector productor de bienes de capital permitiría al mismo tiempo elevar la demanda y los niveles de empleo.

el ámbito estadual: Calcuta y Kerala, gobernados por el Partido Comunista, fueron los que más avanzaron.

El sector privado nacional y transnacional continuó actuando en varios sectores. Las empresas públicas, principalmente a partir del segundo plan, concentraron su inversión en la industria pesada y los insumos intermedios. A su vez, se estimuló la pequeña industria y la producción artesanal vinculada con las áreas rurales, un pilar para la visión gandhiana. Una serie de grupos empresarios que habían ampliado sus escalas de producción durante el período de entreguerras, como por ejemplo los Tata o los Birla, continuaron operando normalmente en coexistencia con el esquema de planificación central (Bhagwati y Desai, 1970). El régimen de licencias buscaba estimular a los empresarios a entrar en sectores en donde no existía producción local. El capital extranjero, principalmente británico, continuó operando a pesar de que a nivel mundial no existía un gran interés por el mercado indio. La inversión pública promedió el 6,2% del PBI para los tres primeros planes quinquenales en tanto que la inversión privada promedió el 8% (Kapila, 2003).

Entre las resoluciones de política industrial y tecnológica más relevantes del período se destacan el Statement of Industrial Policy de 1945, la Industrial Policy Resolution de 1948 y 1956, la Science Policy Resolution de 1958 y la Industries (Development and Regulation) Act de 1951. En la Industrial Policy Resolution de 1948 se definieron cuatro tipos de industria: 1) las que monopolizaba el Estado: armamentos, nuclear, ferrocarriles y energía eléctrica, 2) aquellas industrias sobre las cuales el Estado tenía el derecho exclusivo de inversión pero podía invitar al sector privado: carbón, minería, acero, aeroespacial, naval y equipo de telecomunicaciones, 3) dieciocho industrias que operaban con regulaciones o bajo régimen de licencias, 4) otras industrias en las que el sector privado nacional y transnacional operaba libremente. En la Industrial Policy Resolution de 1958 la lista de industrias bajo el régimen de participación estatal y/o licencias fue ampliada, buscando una mayor participación estatal en algunos sectores estratégicos, tales como minería, aluminio, máquinas y equipos, química, antibióticos y drogas, fertilizantes y caucho sintético.

Krishna (2014) caracteriza el período de Nehru como una fase de “políticas para la ciencia”.¹⁰ Se crearon la Atomic Energy Commission, la University Grants Commission, la Defence R&D Organization, la Space Commission, la Electronics Commission, etcétera. El número de universidades durante el período de Nehru pasó de 30 a 95 y se crearon los Indian Institutes of Technology, especializados en la formación de ingenieros y perfiles técnicos. Según Joseph *et al.* (2008), la formulación de políticas en CTI se basó en un enfoque de tipo *science push*, con énfasis en la *big science*, en particular en el sector nuclear y aeroespacial. Asimismo, como detalla Nayyar (2015), se crearon una serie de instituciones financieras de peso como la Industrial Finance Corporation of India (IFCI), en 1948, la Industrial Credit and Investment Corporation of India (ICICI), en 1955, y el Industrial Development Bank of India (IDBI), en 1964. Por otro lado, con respecto a la salud pública, se hizo un esfuerzo destacable principalmente a través de las campañas de vacunación. La expectativa de vida aumentó alrededor de 10 años y el crecimiento de la

¹⁰ Nehru consideraba al desarrollo científico un pilar para la autoafirmación nacional poscolonial.

población pasó de casi cero, durante la primera mitad del siglo xx, al 2% en la década del sesenta (Kapila, 2013).

En cuanto a la política externa, la partición de 1947 constituyó buena parte de las preocupaciones inmediatas del período independiente y la relación con los países vecinos, principalmente con Pakistán y China. Esto llevó a Nehru a buscar consolidar territorialmente el país y adoptar una política externa de no alineamiento para evitar entrar en disputas propias de las grandes potencias (Ogsen, 2011). Sin embargo, el papel de India en el movimiento de países no alineados fue central, destacando el accionar de tipo *soft power* que caracterizó el período de Nehru. La inicial simpatía de Nehru por la URSS, la visita de Nikita Khrushchev a India y los acuerdos de cooperación con Rusia en torno a la industria siderúrgica y nuclear generaron recelos en Estados Unidos. La derrota militar ante China, en 1962, gran fracaso de Nehru en términos de política externa, instaló el debate sobre la necesidad de desarrollar energía nuclear con fines bélicos (Cohen, 2001).

De modo general, incluso entre los autores críticos al esquema de planificación como Bhagwati y Desai (1970), la evaluación del período de Nehru es positiva. De acuerdo con datos de Panagariya (2008), el crecimiento promedio para 1950-1964 superó mínimamente el 4% anual. Considerando el aumento anual promedio de la población del 2%, esto da un incremento del PBI per cápita algo superior al 2% anual. Según Kapila (2003) la inversión total en 1951-1956 fue del 10,7%, en 1956-1961 subió al 15,4% y en 1961-1966 alcanzó el 16,7%. La industria fue el sector que más creció, registrando tasas de crecimiento de entre el 6 y el 10% en la mayor parte de los quince años analizados. A su vez, se creó el entramado institucional básico del SNI de India, principalmente centrado en la *big science* (nuclear sin fines bélicos y aeroespacial). En tanto que las principales debilidades del período pasaron por considerar prácticamente exógena la evolución de las exportaciones y por la escasa prioridad dada al sector agrario.

Indira Gandhi (1966-1977): shocks "externos", nacionalización bancaria, revolución verde y aumento en el gasto militar-nuclear

Si el período de Nehru genera consenso en la literatura, el primer período de Indira Gandhi¹¹ como primera ministra es más cuestionado, en especial por los autores liberales. De lo que no caben dudas es de que las décadas del sesenta y setenta fueron mucho más convulsionadas que la del cincuenta, ya que se produjeron diferentes shocks que impactaron significativamente sobre el saldo de divisas, los niveles de inflación y el cumplimiento de los planes quinquenales. Concretamente, la derrota militar contra China en 1962 y el enfrentamiento con Pakistán en 1965 obligaron a un aumento de los recursos destinados a la defensa, que pasaron de alrededor del 2% del PBI al 4% hacia fines de la década del sesenta. Las sequías de 1966 y 1967 reintrodujeron el problema de las hambrunas en algunas regiones del norte de India y llevaron a suspender la planificación quinquenal durante dos años. Esto obligó a la importación de semillas y alimentos, desencadenando

¹¹ Indira, hija de Nehru, educada en universidades de Suiza e Inglaterra, de gran oratoria, llegó a ser la mujer más influyente de la historia política de India.

un fuerte estrés sobre el saldo de divisas. Otro enfrentamiento con Pakistán¹² en 1971, que dio origen a Bangladesh, generó un flujo de 10 millones de refugiados hacia India. En tanto, las sequías de 1971 y 1972 y la crisis del petróleo de 1973 nuevamente impactaron sobre el saldo de divisas.

Indira Gandhi se convirtió en una figura de consulta para Nehru durante toda su gestión. Muerto Nehru, asumió como primer ministro Lal Bahadur Shastri, que murió poco menos de dos años después y dio lugar al ascenso de Indira como primera ministra, quien asumió luego de la guerra con Pakistán y en plena sequía. Esto obligó a importar 20 millones de toneladas de granos, principalmente desde Estados Unidos. Como India se negó a dar su apoyo a la guerra de Vietnam, el presidente Johnson usó la vulnerabilidad alimentaria para forzar un plan de ajuste y devaluación de la rupia a través de las condiciones impuestas por el Banco Mundial, para otorgar un crédito de 900 millones de dólares anuales destinado a la compra de alimentos (Cohen, 2001). Después de la devaluación, el crédito fue otorgado por solo un año, en tanto las consecuencias del ajuste afectaban de lleno a la economía india, lo que llevó a Indira a prescindir de Estados Unidos como socio y radicalizar su esquema político y económico.

Indira se enfrentó con una parte del Partido del Congreso, que quería salir del esquema de planificación y reducir la intervención estatal. En este escenario, la mediocre elección del Partido del Congreso en los comicios de 1967 y el *affaire* con Estados Unidos impulsaron el “Programa de 10 Puntos” que principalmente consistía en la nacionalización de la banca y las compañías de seguros, la imposición de límites a la propiedad de tierras urbanas, el avance en esquemas de distribución pública de alimentos, establecer límites en la concentración económica, avanzar con la reforma agraria y construir viviendas en zonas rurales, principalmente.

La nacionalización de la banca y de las compañías de seguro se hizo con el objetivo de llegar a las áreas rurales, dada la situación crítica en materia agrícola-alimentaria. Así, en 1969 se nacionalizaron 14 bancos, con depósitos superiores a las 500 millones de rupias, dejando poco más del 80% de la banca bajo la órbita pública (Panagariya, 2008). Luego de la nacionalización, la cantidad de sucursales bancarias en áreas rurales aumentó del 22% en 1969 al 35% en 1972, mientras que el crédito a sectores rurales pasó del 2% en 1969 al 11% en 1981. Los sectores prioritarios, relacionados con alimentos, comida e infraestructura, también aumentaron su participación y pasaron del 14% en 1976 al 36% en 1981. A partir de la nacionalización de las compañías de seguros se creó la General Insurance Corporation (GIC) en 1972, que se enfocó en los seguros de vida de la población rural.

La necesidad de la revolución verde¹³ ya había sido instalada por Shastri, quien designó al ministro de Acero, Minas e Industria de Nehru, Chidambaram Subramaniam, como ministro de Alimentación y Agricultura. Indira lo ratificó, avanzando en su misión

¹² Estados Unidos apoyó a Pakistán mientras que la Unión Soviética apoyó a India. La hipótesis de India avanzando sobre Pakistán occidental significaba para los Estados Unidos un posible bloque territorial entre la Unión Soviética e India.

¹³ Si bien la revolución verde estuvo sujeta a críticas, principalmente en lo que se refiere a su concentración geográfica, sus implicancias en términos de concentración de la propiedad de las tierras y los ingresos y su

de introducir las semillas de alto rendimiento provenientes de México, con el apoyo de la Fundación Ford. A pesar de la resistencia general inicial, la introducción de las semillas en el Punjab, el área más productiva de India, fue un éxito. India pasó a producir 17 millones de toneladas de semillas de trigo en 1967, más de un 40% de aumento frente al último récord de 12 millones de toneladas (Panagariya, 2008). El total de granos pasó de 74 millones de toneladas en 1966-1967 a 105 millones en 1971-72 (Kapila, 2013). A fines de los setenta también se introdujo el arroz de alto rendimiento mientras que en el plano institucional se crearon la Agricultural Price Commission (APC), la Food Corporation of India (FCI)¹⁴ y la National Development Board (NDDB). A su vez, el Estado intervino fijando precios mínimos, en la logística de distribución de granos y en la provisión de fertilizantes, irrigación y crédito.

Con el aumento en el gasto de defensa y la decisión de Indira de avanzar en el desarrollo de energía nuclear con fines bélicos, quedó conformado un SNI estructurado a partir de la tríada de la *big science*: nuclear, aeroespacial y defensa (Joseph *et al.*, 2008, Krishna, 2013). Joseph (2007) apunta que en 1978 India alcanzó un pico del 0,83% del PBI en inversión en I+D (esta cifra es incluso superior al promedio en las décadas del noventa y 2000). Se destaca la creación de la National Commission of Science and Technology (NCST) y la formulación del primer Science and Technology Plan (1974-1979). Se continuaron buena parte de las trayectorias tecnológicas iniciadas durante la gestión de Nehru, que llevaron al ingreso de India en el club espacial y nuclear. Por ejemplo, cabe destacar la Indian Space Research Organization (ISRO): en 1975, el primer satélite indio, el Aryabhata, fue lanzado desde una base soviética y en 1980 el Rohini fue el primer satélite puesto en órbita desde una base india. En 1974 India realizó su primera detonación nuclear.

Por su parte, la Patent Act, sancionada en 1970, se convirtió en un hito para los países en desarrollo que buscan transitar procesos de ingeniería reversa. Redujo la duración de las patentes de 16 a 14 años de manera general y a siete años para las relacionadas con alimentos y drogas. A partir de esta ley, India desarrolló una serie de capacidades en la industria farmacéutica que la han convertido en uno de los principales proveedores de genéricos del mundo.

La sanción de la Monopolies and Restrictive Trade Practices (MRTP) en 1969 y la Foreign Exchange Regulation Act (FERA) en 1973 incidieron sobre la estructura empresarial. Diferentes comités creados para analizar el régimen de licencias habían señalado que este favorecía la concentración económica y restringía el ingreso de nuevas empresas. La MRTP buscó restringir el grado de concentración, estableciendo que en determinados sectores las fusiones, adquisiciones e inversiones sustantivas debían recibir autorización estatal. La FERA fijaba un tope del 40% de la propiedad accionaria en manos de empresas transnacionales. Esto detonó la salida de IBM de India, lo que generó una serie de *spin-off* que

impacto sobre el medio ambiente, entendemos que, aún perfectible, la necesidad de alimentar a la población requería la introducción de nuevas técnicas e insumos que permitieran un mayor rendimiento agrícola.

¹⁴ En el período 2013-2015, la Food Corporation of India fue una de las cinco empresas públicas de mayor facturación en India.

contribuyeron a desarrollar la industria electrónica y del software. A inicios de la década del ochenta, el capital extranjero no representaba ni el 10% del valor agregado industrial (Chandra *et al.*, 1987).

El crecimiento promedio del PBI de acuerdo con datos del Banco Mundial para el período 1966-1977 fue del 3,8%, en tanto que el crecimiento del PBI per cápita fue del 1,5%. El crecimiento del PBI per cápita promedio fue 0,5 puntos porcentuales menos que durante el período de Nehru. Los análisis críticos, entre ellos los de Bhagwati y Desai (1970) y Panagariya (2008), señalan que los niveles de control implementados por Indira durante este período debilitaron el comportamiento de la inversión. Sin desconocer que la economía alcanzó niveles de burocratización elevados, entendemos que la frecuencia de los shocks geopolíticos (enfrentamientos bélicos y shocks petroleros) y los cuellos de botella agrarios/sequías tuvieron un impacto no menor sobre las decisiones de gasto e inversión y fueron las variables principales para explicar la desaceleración en el crecimiento del PBI per cápita. A su vez, la revolución verde y la movilización de recursos hacia las áreas rurales, que permitió la autosuficiencia alimentaria, así como la consolidación del sistema científico son logros que deberían ser debidamente ponderados.

Indira y Rajiv Gandhi (1980-1989): liberalización interna con aumento del gasto público

Hacia fines de la década del setenta, el Partido del Congreso se quebró y una parte de él conformó la primera oposición a Indira. En una situación de estrés externo e interno, que incluyó diversos paros generales, Indira declaró el estado de emergencia nacional y adelantó las elecciones. La coalición conformada por una facción del ex Partido del Congreso se impuso, dando lugar por primera vez a un primer ministro de otra fuerza política. Sin embargo, la coalición nunca llegó a hacer pie y en 1980 Indira volvió a ganar las elecciones por un margen abrumador, quedándose con dos tercios del Parlamento.

El regreso de Indira se dio con una agenda menos radical y tendiente a reducir los controles sobre la economía. En el debate económico de la época, las reformas promercado en China y la *performance* exportadora de Corea del Sur y Japón eran casos frecuentemente mencionados en favor de la liberalización. Al mismo tiempo, si bien la intervención estatal había logrado generar capacidades productivas en diversas áreas, los diferentes controles sobre la economía ocasionaban una excesiva burocratización e impactaban sobre la eficiencia de algunos sectores al restringir las escalas mínimas de planta y las economías de escala. En tanto los niveles de pobreza, aún persistentes, eran usados en el debate público para señalar la desconexión entre los logros en materia científica y las necesidades de la población.

Indira asumió bajo los efectos del shock petrolero de 1979 y en 1980 lanzó la Industrial Policy Statement con el objetivo de reducir la burocratización, el control sobre las inversiones del sector privado y estimular las exportaciones. Indira fue asesinada en 1984 por la propia guardia presidencial, en represalia a un ataque ordenado al Templo de Oro ante un intento separatista sij, y Rajiv Gandhi asumió como primer ministro. Hijo de Indira y nieto de Nehru, Rajiv se impuso con tres cuartos de los votos en el Parlamento, y tenía un

estilo más moderno y menos confrontativo que Indira. Entre los principales rasgos de su gestión se destacan el avance de la liberalización, principalmente relacionada con el capital nacional, el incremento en gasto público y la introducción de las misiones tecnológicas dentro del conjunto de políticas públicas en torno al SNI.

En relación con la liberalización “interna”, se facilitaron los procesos de fusión y adquisiciones entre empresas nacionales, se redujeron los requerimientos para importar equipos, se eliminó el sistema de licencias en varios sectores, se crearon una serie de incentivos impositivos para promocionar las exportaciones y se facilitó el envío de remesas hacia y desde el exterior. De acuerdo con De Long (2003), Rajiv inauguró una etapa de diálogo con el sector privado nacional, una política pronegocios pero no necesariamente promercado. Efectivamente, Rajiv dio un mayor lugar a los “capitanes de la industria” en la formulación de la política pública.

Sin embargo, ello no implicó una reducción del gasto público ni de la participación estatal. Por el contrario, de acuerdo con Nagaraj (2006), la participación del Estado en el PBI continuó en aumento y alcanzó un pico del 26% hacia fines de los ochenta, empleando 19 millones de personas, aproximadamente el 60% en empresas públicas. Según datos de Kapila (2003), en 1990 India alcanzó un máximo de 244 empresas públicas. En el sexto y el séptimo plan quinquenal, correspondientes a la totalidad de la década del ochenta, la inversión promedió el 22%, casi duplicando los niveles de la década del cincuenta, con el sector público y el sector privado aportando en partes iguales (aproximadamente un 11% cada uno). No obstante, la participación estatal estuvo sujeta a críticas, principalmente debido al déficit fiscal, que en la segunda mitad de la década del ochenta promedió el 9% del PBI, y su relación con el aumento de la deuda externa (Bhagwati y Desai, 1970).

En materia de CTI, se hizo más énfasis en la absorción de tecnologías del exterior que en la sustitución de importaciones, buscando que los esfuerzos de I+D se orienten en esta línea. Además, Rajiv incentivó el desarrollo de supercomputadoras, área en la que India se convertiría en líder mundial. La estructuración de políticas en torno a misiones fue una importante novedad organizacional del período. Ante la necesidad de mostrar resultados concretos de vinculación entre los problemas de la sociedad y el desarrollo tecnológico y centralizar y optimizar el uso de recursos, se alinearon misiones interministeriales buscando trabajar en torno a objetivos específicos: agua potable, inmunización, semillas, telecomunicaciones, cuero y alfabetización (Krishna, 2013).

El promedio de las tasas de crecimiento del PBI entre 1980 y 1989 de acuerdo con el Banco Mundial fue del 5,7% mientras que el promedio de las tasas de crecimiento del PBI per cápita fue del 3,4%. Así, la década del ochenta implicó un salto de alrededor de dos puntos porcentuales respecto de la primera gestión de Indira. Los autores liberales como Bhagwati y Desai (1970) y Panagariya (2008) entienden que este incremento se debió a la gradual liberalización; De Long (2003) lo explica por la mejora en el diálogo con el sector privado nacional; por nuestra parte, entendemos que el incremento del gasto público y el acceso al financiamiento externo deberían ser considerados parte relevante de la explicación.

India post Guerra Fría: liberalización, desinversión, servicios, remesas, PPP y BJP (1991-2017)

El aumento de los precios del petróleo a partir de la invasión de Irak a Kuwait en 1990 y el creciente peso del pago de intereses de la deuda¹⁵ tornaron la situación externa insostenible, obligando a las autoridades a recurrir al FMI y al BM, con los que establecieron un acuerdo de stand-by y otro de ajuste estructural.¹⁶ Ante una creciente inestabilidad política y económica, que incluyó el asesinato de Rajiv Gandhi a manos de un grupo separatista tamil en la campaña para las elecciones de 1991, fue Narasimha Rao, del Partido del Congreso, el primer ministro que avanzó con la New Economic Policy (NEP), apoyado intelectualmente por su ministro de Finanzas y futuro primer ministro Manmohan Singh. Si bien durante la década del ochenta se inició un gradual proceso de liberalización, identificamos en la NEP un cambio de época en términos de estilo de desarrollo.

Según Nayyar (2017), la NEP se basaba en tres pilares: 1) priorizar el crecimiento con eficiencia por sobre el crecimiento con equidad, 2) reducir la participación estatal en la economía y 3) incrementar el grado de apertura en materia comercial, de inversiones y tecnológica. De acuerdo con Rakshit (2009), en términos macro, el programa consistió en: 1) 20% de devaluación de la rupia y transición hacia un tipo de cambio flexible, 2) reducción del gasto público a partir de un gradual reordenamiento de las empresas públicas, que incluyó privatizaciones parciales, 3) reforma impositiva, 4) incentivos al sector privado para financiarse en el mercado internacional, 5) estímulos a la IED y a los depósitos de los indios no residentes en India (NRI). En relación con el sector financiero, se privatizaron una serie de bancos públicos, se facilitó la entrada de bancos privados y fondos de inversión del exterior, se adoptaron las normas de Basilea y se relajaron gradualmente (aunque no desaparecieron) los controles sobre la cuenta capital.¹⁷

En términos productivos y tecnológicos, de acuerdo con Joseph y Kakarlapudi (2014), se destaca: 1) el estímulo a la adquisición de tecnologías del exterior, principalmente a través de incentivos a la entrada de IED y a la internacionalización de empresas locales, 2) la eliminación del sistema de licencias, 3) el mayor énfasis en la interacción universidad-empresa, 4) el ingreso al Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS), en 2005, apartándose de la Patent Act de 1970 y poniendo en vigor un régimen de derechos de propiedad más duro y 5) la reducción en los controles a la concentración. A su vez, durante la década del noventa, se redujeron paulatinamente las tarifas a los bienes importados, en especial los productos no agrícolas. Según Krishna (2013), a partir de la nueva Política en Ciencia y Tecnología (2003) la formulación de políticas en CTI avanzó en un proceso de descentralización y se salió del “reino de los físicos” en lo que se refiere al perfil de los hacedores de política. Tecnócratas, biólogos y químicos fueron algunos de los nuevos

¹⁵ El peso del pago de intereses creció a 35% de las exportaciones en 1990.

¹⁶ Ver Nayyar (2017) para una descripción detallada de la situación política y económica antes y durante la aplicación de la New Economic Policy.

¹⁷ Dentro de la cuenta capital, la IED ha sido el componente más desregulado; no obstante, la emisión de deuda pública en dólares está sujeta a controles y normativas tanto en monto como en relación con los intereses.

perfiles. Asimismo, si bien fueron implementadas por primera vez por Rajiv Gandhi, en este período las misiones nacionales se consolidaron como la principal forma institucional para trabajar en torno a problemas y objetivos específicos en materia de energía, salud, medio ambiente, electrificación rural, saneamiento urbano, etcétera.

A partir de la NEP, las empresas transnacionales incrementaron su influencia. De acuerdo con datos del Banco Mundial, el flujo anual de IED pasó de 236 millones en 1990 a 44 billones en 2015. Según Abrol (2013), entre 2003 y 2009, el 40% de los proyectos correspondientes a empresas transnacionales en India provenían de Estados Unidos, el 10% de Inglaterra y Japón y Alemania registraban poco más del 5% respectivamente. El 40% de los flujos se dirigieron hacia servicios, software y telecomunicaciones. Para Microsoft, Intel o Google, India se ha convertido en una fuente de recursos humanos calificados y de menor salario relativo que en sus países de origen. No obstante, para evaluar y dimensionar el fenómeno, es preciso tener en cuenta que el promedio de flujos de IED como porcentaje del PBI para el período 1991-2015 no superó el 1,2%. Dado que la inversión promedio para el mismo período fue del 30%, es evidente que la IED está lejos de liderar el proceso inversor. En términos de transferencia tecnológica, Abrol (2013) marca las limitaciones de la inserción de las empresas transnacionales, principalmente orientadas a explotar las capacidades existentes en CTI y el creciente mercado interno indio, aún sin lograr una inserción plena del SNI indio en los flujos globales de conocimiento controlados por estas empresas.

Un párrafo aparte merecen las *startups* y empresas nacionales vinculadas con el sector de software y servicios informáticos (SSI). Como se ha detallado en Mani (2014), entre 1995 y 2005, India se convirtió en el principal país exportador de servicios informáticos, superando a Irlanda. Entre los principales factores que explican esta *performance* se destacan: a) el proceso de *outsourcing* iniciado en Estados Unidos a fines de la década del setenta, b) la comunidad de indios residentes en Estados Unidos, vinculados con el Silicon Valley, que han actuado como nexo entre el Silicon Valley y el emergente ecosistema empresarial indio, c) la calificación de los ingenieros indios, el dominio del inglés y la complementariedad horaria con Estados Unidos, d) el stock de capacidades científicas y empresariales centradas en Bangalore, e) la política de apoyo al sector de software iniciada en la década del ochenta y f) la proactividad de la cámara empresarial NASSCOM (Joseph, 2009; Mani, 2014 y Gonzalo y Kantis, 2017). Con dos tercios de su facturación proveniente de mercados externos, principalmente de Estados Unidos, el sector SSI representó en 2015 el 72% de las exportaciones de servicios, convirtiéndose en un importante generador de divisas. Esto ha contribuido a aflojar la restricción externa, posibilitando una mayor tasa de crecimiento. El sector SSI representa aproximadamente un 4% del PBI, con un 60% de las empresas de capital nacional (Mani, 2014; Joseph, 2009). No obstante, se trata de una actividad territorialmente concentrada, con bajos encadenamientos sobre el resto de los sectores económicos y que emplea a menos del 5% de la PEA formal.

Asociado con la comunidad de indios residentes en Estados Unidos, pero también con empleos de menor capacitación ligados a la industria del petróleo en Medio Oriente, un aspecto no menor del período posterior a las reformas ha sido la magnitud de las remesas

de los indios viviendo en el exterior. Estas pasaron del 0,70% del PBI en 1990 al 3,2% en 2016, con picos de un 4% durante la década de 2000. El ingreso de dólares por remesas del exterior más que duplica en magnitud a los dólares ingresados como IED y se ha constituido en un renglón central de la cuenta corriente, para balancear el saldo comercial deficitario. De esta forma, las exportaciones de servicios, las remesas y el acceso al financiamiento externo han corrido la restricción externa india, posibilitando un aumento en las tasas de crecimiento.

En relación con las empresas públicas, los sostenidos déficits y la falta de dinamismo tecnológico de algunas empresas sumados a la necesidad de moderar el déficit fiscal ante los acuerdos con los organismos multilaterales¹⁸ impulsaron la decisión de iniciar un proceso de desinversión-privatización parcial durante la década del noventa a través de la venta total de algunas empresas en los años 2000 (Chatterjee y Jetli, 2009). En 1996 se creó la Comisión de Desinversión, que estableció una serie de criterios para el proceso de desinversión. Las empresas públicas de producción de armamentos, de energía atómica, minería y ferrocarriles no pasarían a manos privadas. Las empresas pertenecientes a los sectores denominados *core* abrieron su capital a la participación del sector privado, con un máximo del 49% del *equity*. Entre ellas se encuentran las empresas relacionadas con petróleo y gas, telecomunicaciones, energía eléctrica, producción de aluminio y acero, aerolíneas, etcétera. Finalmente, en los sectores no *core*, la participación del sector privado se elevó al 74%. En los años 2000 se avanzó en una serie de ventas estratégicas como, por ejemplo, las empresas Modern Foods y Balco; no obstante, se trata de un proceso que no ha estado exento de debates y tensiones políticas y jurídicas. Hacia 2017, India aún cuenta con alrededor de 230 empresas públicas en diferentes sectores, que traccionan tanto inversión pública como privada. Para el período 2016-2013, las primeras cinco empresas públicas en términos de facturación estuvieron vinculadas con el petróleo y gas, el comercio de granos y el acero: Indian Oil Corporation, Bharat Petroleum Corporation, Hindustan Petroleum Corporation, Food Corporation of India y la Steel Authority of India.

En tanto, los “capitanes de la industria” tales como Rahul Bajaj, Ratan Tata y Keshub Mahindra, del sector automotriz, Narayana Murthy y la cámara del software (NASSCOM), los hermanos Ambanis, del sector petróleo y telecomunicaciones, los hermanos Mittal, del sector telecomunicaciones, entre otros, consolidaron su gravitación sobre la formulación de políticas. Los proyectos de Participación Público Privada (PPP) se han convertido en un instrumento fundamental de política económica y de coordinación de las inversiones públicas y privadas durante los 2000. De acuerdo con el Twelfth Five Year Plan (2012-2017), India se ha convertido en el país en desarrollo que más PPP firmó entre 2006 y 2011. Los principales PPP se han registrado en torno a la infraestructura, principalmente en energía, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, rutas y caminos, etcétera. Los PPP funcionan tanto para generar *crowding-in*, a partir de los proyectos de inversión definidos por el sector público,

¹⁸ En 2003 India sanciona la Fiscal Responsibility and Budget Management (FRBM) Act, que limita el déficit fiscal al 3% del PBI para 2008. No obstante, a partir de la crisis internacional, en 2008 se habilitó un déficit de 6,8% del PBI, para continuar con el ritmo de crecimiento de la economía.

como para asegurar niveles de rentabilidad y demanda al sector privado. Esto sin duda ha impactado en los niveles de inversión y gasto autónomo. En 2017 se abandonó el uso de planes quinquenales como instrumento de política, quedando así las PPP como una de las principales formas de coordinación público-privada.

En términos sectoriales, el aspecto más relevante de este período es el crecimiento del sector servicios. Según el Banco Mundial, los servicios pasaron de representar el 45% del PBI en 1990 al 53% en 2016, la industria pasó del 26,5 al 30% (con la manufactura estancada en torno al 16%), mientras que la agricultura cayó del 29 al 17%. La discusión en torno al crecimiento liderado por los servicios aún está abierta y se encuentran argumentos de todo tipo, tanto interpretativos como metodológicos, en torno a la medición del peso de los servicios. Aquí nos limitaremos a marcar algunos mínimos aspectos. De acuerdo con Rakshit (2009) los principales factores de demanda que explican el crecimiento de los servicios son, en primer término, las exportaciones de software y servicios informáticos; en segundo lugar, la tracción de la industria, donde los servicios entran como insumo intermedio, y en tercer lugar, el gasto público. Nagaraj (2009), por su parte, discute una posible sobreestimación en el dimensionamiento del sector servicios. Berna (2012) marca que si bien la contribución del sector servicios en el PBI ha crecido significativamente, tanto la contribución de los servicios como de la industria al empleo ha crecido de forma mucho más lenta, en lo que la literatura caracteriza como *jobless growth*.

En relación con los indicadores sociales, según los indicadores del Banco Mundial, la pobreza urbana y rural ha disminuido, a pesar de existir diferentes discusiones metodológicas en torno su medición. Según el Reserve Bank of India, en 2011-12, el 22% de la población se encontraba debajo de la línea de pobreza, el 26% en zonas rurales y el 14% en zonas urbanas. En su discusión sobre la evolución de los indicadores socioeconómicos de India, Drèze y Sen (2013) presentan datos en los cuales la población multidimensionalmente pobre alcanzaba el 54% en 2005-2006. El Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (NREGA), lanzado en 2006, es uno de los programas de empleo rural más grandes del mundo, que asegura 100 días de empleo remunerado a un salario mínimo de 100 rupias por día para los trabajadores de las áreas rurales más pobres. El objetivo explícito de este programa es el aumento del salario rural y/o la disminución de la pobreza rural. En el año fiscal 2008/2009 el presupuesto destinado por el gobierno central y los estados para el NREGA alcanzó los 9 billones de dólares (ICO, 2011).

En el plano de la política interna, el Partido Popular Indio (BJP) ha crecido en influencia, convirtiéndose en el partido mayoritario en el Congreso y liderando la alianza que colocó al primer ministro Atal Bihari Vajpayee en 1998. Si bien pasó a ser oposición en la segunda mitad de los años 2000, en las elecciones de 2014 volvió a ganar, con Narendra Modi, actual primer ministro de India. El BJP es un partido próximo al nacionalismo hindú, lo que se refleja, entre otras cosas, en un incremento en el gasto en defensa y en la autodeclaración de India como Estado con dominio de armas nucleares en 1998 (Cohen, 2001). En los próximos quince años, se proyecta que el gasto en defensa de India supere al de Rusia, ubicándose después de Estados Unidos y China. Actualmente, India es el mayor

importador de armas del mundo. Con la caída del muro de Berlín y el ascenso de China, India ha profundizado sus relaciones con Estados Unidos, país en el cual los inmigrantes indios son la primera minoría más rica. Si bien Estados Unidos no cuenta con bases militares en territorio indio, la industria armamentista norteamericana ha capitalizado el aumento en el gasto en defensa indio convirtiendo a Estados Unidos en uno de los principales proveedores armamentísticos junto con Israel, Francia y Rusia.

El promedio de las tasas de crecimiento entre 1991 y 2016 ha sido del 6,6%, el PBI per cápita creció a una tasa promedio del 4,8%, mientras que el promedio de inversión como porcentaje del PBI ha sido del 30,5%. Para el período 2007-2016, el sector público contribuyó en promedio con el 8,3% de la inversión; el sector privado con el 13% y la inversión residencial con el 12,5%. La participación del comercio exterior aumentó considerablemente y pasó de un promedio del 13% del PBI en la década del ochenta, a uno del 35% en 1991-2015. Según Nagaraj (2015), la participación del sector público en el producto se ubicó en torno al 23% en 2012-2013, tres puntos porcentuales menos que en 1991, en tanto la participación del sector público en el producto industrial cayó del 45% en 1996 al 25% en 2012. Según el Twelfth Five Year Plan, se estima que los sectores más dinámicos para el período 2007-2017 son el transporte, almacenaje y telecomunicaciones y las finanzas, seguros, servicios empresariales y *real state*, creciendo a tasas por encima del 10% anual. En términos de las políticas de CTI, se ha avanzado hacia un enfoque más sistémico, relativizando el sesgo lineal. El gasto en I+D promedio entre 1996 y 2015 no ha logrado alcanzar el 1% del PBI, ubicándose en torno a un 0,80%, con una contribución del sector público (gobierno central, estados y universidades) de un 65%. El corrimiento de la restricción externa, explicado por el aumento en las exportaciones (principalmente de servicios), las remesas y el acceso al financiamiento internacional han posibilitado el incremento en el nivel de las tasas de crecimiento del PBI. A su vez, el aumento en los ingresos rurales, el efecto inductor de la inversión pública, las “rentas” y reservas de mercado asociadas a las PPP, y la construcción residencial son aspectos que merecen más exploración en relación con las causas del crecimiento reciente de India.

Continuidades y rupturas en torno a la trayectoria del SNI de India

A continuación presentamos las características salientes de cada uno de los dos grandes períodos en que se divide el desarrollo de SIN en India, así como una serie de reflexiones sobre las continuidades y rupturas entre ambos.

El período que va desde la independencia hasta la crisis externa de 1990 puede caracterizarse de manera general por: a) la primacía de una política externa de no alineamiento con las grandes potencias de posguerra, pese a recibir en diferentes momentos apoyo técnico, militar y financiero tanto de Estados Unidos como de la URSS, b) la hegemonía del Partido del Congreso y, en particular, de la familia Nehru en la escena política interna, c) el énfasis en la planificación central y la producción estatal, d) una política de CTI principalmente lineal, de tipo *science push*, orientada a la búsqueda de la autosuficiencia tecnológica a través

de las empresas públicas, e) la contribución del gobierno general y los estados regionales al 80% del esfuerzo en I+D, f) el estrangulamiento externo como límite de la expansión interna y g) un crecimiento promedio del PBI en torno al 4% anual.

El período que se inicia con la New Economic Policy (1991) presenta otra serie de características: a) en términos de política externa, la intensificación de los lazos entre India y Estados Unidos tras la caída del muro de Berlín y el ascenso de China, b) el ascenso del Partido Popular Indio (BJP) en el escenario político interno, con una consecuente postura geopolítica más dura, que se observa en el aumento en el gasto en defensa y en la cuestión nuclear, c) una creciente reducción de la participación del Estado en la producción industrial y la disminución de los controles sobre la economía, d) un incremento en el grado de apertura comercial, e) un mayor peso tanto de los “capitanes de la industria” como de las empresas transnacionales en la formulación de políticas, f) la pérdida de centralidad de los planes quinquenales, el ascenso de las misiones nacionales como forma organizacional y las PPP como instrumento de coordinación económica y garantía de rentabilidad y mercados, g) un corrimiento de la restricción externa tanto por el aumento en las exportaciones como por el acceso al financiamiento internacional, h) un crecimiento promedio del 6,6%.

Existe también una serie de continuidades no menores. El rol de la inversión pública, ubicada en torno al 8% promedio en la última década –si bien dos puntos porcentuales menos que durante la década del 80 y de menor magnitud que en China–, supera a la de todos los países latinoamericanos. En relación con la I+D, a pesar de las políticas de liberalización y estímulo al capital privado nacional y transnacional, aún no supera el 1% del PBI, con el Estado como principal inversor.

En cuanto al crecimiento, tendemos a coincidir con Nagaraj (2013) en que desde la independencia India se encuentra transitando un proceso de aceleración del crecimiento. Si bien la década del setenta experimentó una desaceleración, esto debe entenderse en un contexto de severos y variados shocks. Como se señaló anteriormente, el incremento en los niveles de las tasas de crecimiento desde la década del noventa, y principalmente desde los años 2000, debe entenderse a partir del desplazamiento de la restricción externa, del impacto del aumento en los ingresos rurales, del efecto inductor de la inversión pública, de la tracción de las PPP, de la construcción residencial ligada a la urbanización y del aumento de las exportaciones.

En este sentido, el SNI de India tiene una estrecha relación con el desplazamiento de una serie de restricciones al crecimiento. Entre otras cosas, la revolución verde, la *performance* de la industria del software, el nivel de capacitación de los indios insertos en el exterior o el desarrollo de la industria farmacéutica se deben en buena medida a las políticas explícitas e implícitas diseñadas en el marco del SNI. Las capacidades científicas del entramado de instituciones públicas de India, principalmente en energía nuclear, aeroespacial y defensa, no son nada despreciables. No obstante, la conexión entre estas capacidades y, por un lado, los procesos de innovación y creación de empleo y, por el otro, las necesidades de la población, debe ser fuertemente reforzada.

Si bien no es un tema profundizado en este ensayo, que tenía otros objetivos, la heterogeneidad estructural en India no solo continúa siendo significativa sino que se ha incrementado, principalmente a partir del aumento en las diferencias entre las áreas rurales y urbanas y los segmentos de la sociedad que se han vinculado a la economía global y los que aún continúan vinculados a una agricultura de subsistencia (Gonzalo y Cassiolato, 2016). Hacia adelante, los déficits en relación con la infraestructura, la necesidad de reconfigurar una matriz energética basada en el carbón, el lento pero constante proceso de urbanización, el estancamiento en la producción industrial y en la creación de empleo formal, la debilidad en las condiciones sanitarias y de alimentación en diversas regiones, entre otros aspectos, son algunos de los principales desafíos que deberían configurar la agenda de investigación e intervención sobre el SNI indio entendido en el sentido amplio.

Bibliografía

- Abrol, D. (2013). "Foreign Direct Investment and National Innovation System: Evidence from India". En Cassiolato, J.; Zucoloto, G.; Abrol, D. y Xielin, L., *Transnational Corporations and Local Innovation*. Londres: Routledge.
- (2014). "Pro-poor Innovation Making, Knowledge Production, and Technology Implementation for Rural Areas". En Ramani, S. (comp.), *Innovation in India: Combining Economic Growth with Inclusive Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bairoch, P. (1982). "International Industrialization Levels from 1750 to 1980". *Journal of European Economic History*, nº 11 (Fall), pp. 269-333.
- Berna, R. (2012). "Structural Transformation and Jobless Growth in the Indian Economy". En Ghate, C. (comp.), *The Oxford Handbook of The Indian Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Bhagwati, J. y Desai, P. (1970). *India. Planning for Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Brass, P. (2003). "The Partition of India and Retributive Genocide in the Punjab, 1946–47: Means, Methods, and Purposes". *Journal of Genocide Research*, vol. 5, nº 1, pp. 71–101.
- Byres, T. (1998). "From Ivory Tower to the Belly of the Beast: the Academy, the State, and Economic Debate in Post-Independence India". En Byres, T. (comp.), *The Indian Economy. Major debates since Independence*. Oxford: Oxford University Press.
- Cassiolato, J. y Lastres, H. (2005). "Sistemas de Inovação e Desenvolvimento: as implicações de política". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 19, nº 1, pp. 34-45.
- Cassiolato, J.; Szapiro, M.; Maxnuck, E.; Podcameni, M.; Hausmann, J.; Pessoa de Matos, M. y Fontaine, P. (2013). *Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro: as fronteiras do conhecimento e da inovação: oportunidades, restrições e alternativas estratégicas para o Brasil (vol. 2)*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.
- Chandra, B.; Mukherjee, M. y Mukherjee, A. (2008). *India Since Independence*. Londres: Penguin Books.
- Chandra, B.; Mukherjee, M.; Mukherjee, A.; Mahajan, S. y Panikkar, N. (2016 [1987]). *India's Struggle for Independence*. Londres: Penguin Books.

- Chatterjee, A. y Jetli, K. N. (2009). *Industry and Infrastructure Development in India since 1947*. Nueva Delhi: New Century Publications.
- Cohen, S. (2001). *India: Emerging Power*. Washington: Brookings Institution Press.
- Delong, J. B. (2003). "India since Independence. An Analytic Growth Narrative". En Rodrick, D., *In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Drèze, J. y Sen, A. (2013). *Glória incerta. A Índia e suas contradições*. San Pablo: Companhia das Letras.
- Gonzalo, M. y Cassiolato, J. (2016). "Evolução do Sistema Nacional de Inovação da Índia e seus Desafios Atuais: uma primeira leitura a partir do pensamento latino-americano". *BRICS Policy Center - BPC Papers*, vol. 4, nº 4.
- Gonzalo, M. y Crespo, E. (2016). "The 'Great Divergence' of the Indian Subcontinent: A First Draft". II Congreso de Economía Política Internacional, Universidad Nacional de Moreno, Buenos Aires.
- Gonzalo, M. y Kantis, H. (2017). "Venture Capital in India: a Critical View from an Evolutionary and Systemic Perspective". Globelics Conference, Atenas.
- Government of India (2013). *Twelfth Five Year Plan (2012–2017). Faster, More Inclusive and Sustainable Growth*. Planning Commission, Sage Publications India.
- Habib, I. (1982). "Population". En Raychaudhuri, T. y Habib, I. (comps.), *The Cambridge Economic History of India. Vol. 1: c. 1200 - c. 1750*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Headrick, D. (1988). *The Tentacles of Progress. Technology Transfer in the Age of Imperialism, 1850-1940*. Oxford: Oxford University Press.
- Inclusive Cities Observatory (2011). India: Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act.
- Joseph, K. (2009). "Sectoral Innovation Systems in Developing Countries: the Case of ICT in India". En Lundvall, B.; Joseph, K.; Chaminade, C y Vang, J. (comps.), *Handbook of Innovation Systems and Developing Countries. Building Domestic Capabilities in the Global Setting*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Joseph, K. y Abrol, D. (2009). "Science, Technology and Innovation Policy in India: Achievements and Limits". En Cassiolato, J. y Vitorino, V. (comps.), *BRICS and Development Alternatives. Innovation Systems and Policies*. Cambridge: Anthem Press.
- Joseph, K. y Kakarlapudi, K. K. (2014). "Innovation and Development in India. Changing Paradigms and Trajectories". En Goyal, S. (comp.), *The Oxford Handbook of the Indian Economy in the 21st Century. Understanding the Inherent Dynamism*. Oxford: Oxford University Press.
- Joseph, K.; Sarma, M. y Abraham, V. (2008). "National System of Innovation: India". RedeSist Research Paper 27/08. BRICS Project.
- Kapila, U. (2003). *Understanding the Problems of Indian Economy*. Nueva Delhi: Academic Foundation.
- (2013). *Indian Economy since Independence*. Nueva Delhi: Academic Foundation.
- Krishna, V. (2013). "India". En Scerri, M. y Lastres, H., *The Role of the State: BRICS, National Systems of Innovation*. Londres: Routledge.

- Kumar, D. (1983). *The Cambridge Economic History of India. Volume II: 1957-2003*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mani, S. (2014). "Emergence of Indian as the World Leader in Computer and Information Services". *Economic and Political Weekly*, vol. XLIX, nº 49.
- Mazzucato, M. (2013). *O Estado empreendedor*. Londres: Portfolio-Penguin.
- Medeiros, C. (2013). "Estratégias nacionais de desenvolvimento". En *Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008). Volume I*. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.
- Nagaraj, R. (2006). "Public Sector Performance since 1950. A Fresh Look". *Economic and Political Weekly*, vol. 41, nº 31.
- (2009). "Is Services Sector Output Overestimated? An Inquiry". *Economic and Political Weekly*, vol. 44, nº 5.
- (2013). India's Economic Development. En Kohli, A. y Singh, P. (comps.), *Routledge Handbook of Indian Politics*. Londres: Routledge.
- Nayyar, D. (2015). "Birth, Life and Death of Development Finance Institutions in India". *Economic and Political Weekly*, vol. 50, nº 33.
- (2017) Economic Liberalization in India. Then and Now. *EPW*, vol. LII, nº 2.
- Ogden, C. (2011). "International 'Aspirations' of a Rising Power". En Scott, D. (comp.), *Handbook of India's International Relations*. Londres: Routledge.
- Panagariya, A. (2008). *India: The Emerging Giant*. Oxford: Oxford University Press.
- Rakshit, M. (2009). *Macroeconomics of post-reform India. Selected Papers. Volume I*. Oxford: Oxford University Press.
- Scerri, M. y Lastres, H. (2013). *The Role of the State: BRICS, National Systems of Innovation*. Londres: Routledge.
- Serrano, F. (2016). "Garegnani's Svimez Report, Development Economics and the Role of Government Spending in Long Run Growth." Centro Sraffa-Svimez, UniRomaTre, viernes 14 de octubre de 2016.

O ciclo de crescimento brasileiro nos anos 2000 e as perspectivas macroeconômicas pós-crise

Carlos Pinkusfeld Bastos¹ y Caroline Teixeira Jorge²

Resumen

O artigo analisa a trajetória de crescimento do Brasil na primeira metade da década de 2010, por meio de uma abertura dos componentes da demanda agregada (consumo privado doméstico, investimento privado, setor externo e gasto público). Argumenta-se que, apesar do crescimento observado, não houve a adoção de um efetivo modelo “desenvolvimentista”. Tendo em vista a virada neoliberal que aprofundou o ajuste fiscal e vem abrindo espaço para as reformas liberalizantes da previdência e trabalhista, concluiu-se que as perspectivas de crescimento econômico pós 2016 não são promissoras.

El artículo analiza la trayectoria de crecimiento de Brasil en la primera mitad de la década de 2010, a partir de un ejercicio de apertura de los componentes de la demanda agregada (consumo privado doméstico, inversión privada, sector externo y gasto público). Se argumenta que, a pesar del crecimiento observado, no hubo un efectivo modelo “desarrollista”. En vista de la vuelta neoliberal que profundizó el ajuste fiscal y viene abriendo espacio para las reformas liberalizantes del trabajo y el sistema de previsión social, se concluye que las perspectivas de crecimiento económico post-2016 no son prometedoras.

Introdução

O objetivo deste artigo é fazer uma análise da trajetória de crescimento do Brasil no período recente, especificamente na primeira metade da década de 2010, durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT). Para tanto, analisamos os componentes da demanda

¹ Professor do Instituto de Economia da UFRJ.

² Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE), UFRJ.

agregada no período, como o consumo privado doméstico, o investimento privado, o setor externo e o gasto público, incluindo investimentos públicos. Argumentamos também que, apesar do crescimento observado no período, não houve a adoção de um efetivo modelo “desenvolvimentista”, ao contrário do que defendem alguns economistas.

É interessante notar que os autores que fazem a defesa desse ponto oscilam entre a denúncia quanto a uma suposta sabotagem a tal modelo, ou uma incapacidade de se criar um consenso social em torno da necessidade ou viabilidade deste, e num outro polo, críticos que associam a adoção deste modelo à deterioração de indicadores macroeconômicos. Na análise aqui desenvolvida critica-se o pressuposto básico desta interpretação defendendo que no período que vai de 2005 até 2014, a política econômica avançou em uma agenda menos neoliberal e de apoio ao crescimento com melhoria da distribuição de renda, ainda que não se identifique uma completa homogeneidade de atuação dos policy makers. A política econômica, entretanto, não se afastou dos marcos mais amplos ortodoxos e não caracterizou um projeto “desenvolvimentista”. A virada conservadora em 2015 marcou o fim de qualquer política desta natureza, jogando a economia em uma recessão e abrindo espaço para a quebra institucional de 2016, com o impeachment da presidente Dilma Rousseff.

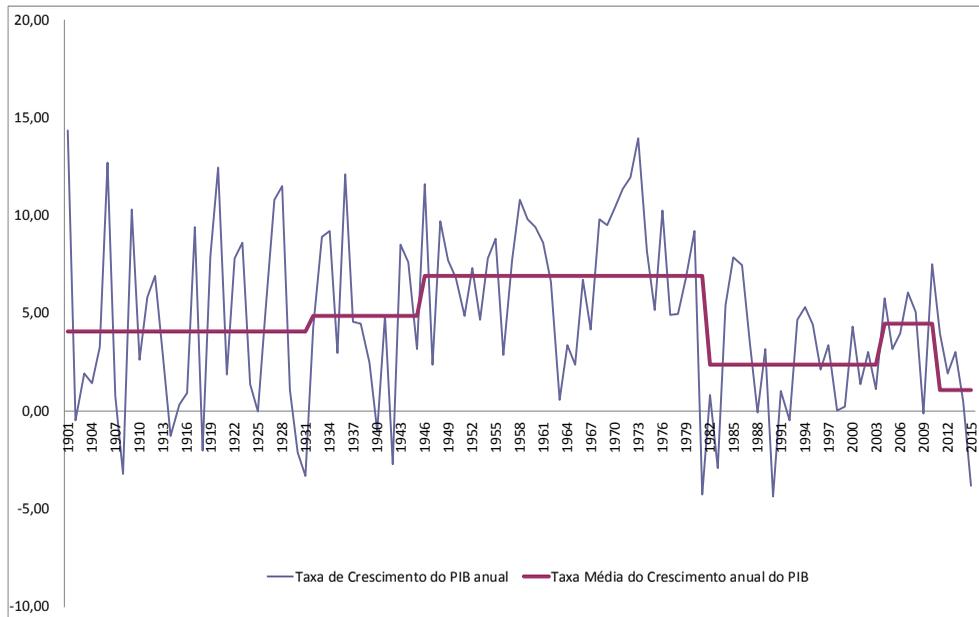
A partir desta análise buscou-se traçar um quadro das perspectivas de crescimento de médio prazo para a economia brasileira pós 2016, considerando-se a virada neoliberal que aprofundou o ajuste fiscal e vem abrindo espaço para as reformas liberalizantes da Previdência e trabalhista.

O artigo está dividido em quatro seções, além desta breve introdução. A partir de um panorama geral histórico traçado na seção 2, fazemos a discussão do modelo desenvolvimentista e da virada conservadora de 2015 na seção 3. Os componentes da demanda agregada e as perspectivas pós 2016 são analisados na seção 4, seguida pelas considerações finais.

Panorama histórico

A história da economia brasileira, a partir da sua independência no século XIX, acompanhou de perto as tendências geopolíticas e geoeconômicas internacionais. O Gráfico 1 um sintetiza uma divisão em subperíodos que denotam este comportamento.

Gráfico 1. Fases do crescimento brasileiro 1901-2015



Fonte: Ipeadata, Elaboração própria

Quando no período do liberalismo do Padrão Libra Ouro do século XIX estabeleceu-se uma clara divisão do trabalho entre um centro industrializado e uma periferia exportadora de bens primários, o Brasil foi importante produtor de uma *commodity* de crescente demanda internacional: o café. É interessante notar que, a despeito de todas as limitações inerentes a uma inserção primário exportadora, o Brasil teve um desempenho de crescimento do PIB razoável no período. Apesar disso, a reduzida renda per capita do país, uma das mais baixas da América Latina³ se explicava pela incapacidade do ciclo expansivo puxado pelo café gerar uma integração econômica efetiva e pela existência de subsistemas econômicos espalhados pelo território nacional com baixíssima produtividade.⁴

A crise de 1929 traz a ruptura do Padrão Libra Ouro, e com ela a interrupção dos fluxos comerciais e financeiros que caracterizava o período. A queda do preço do café e de sua demanda internacional tem um impacto imediato sobre os termos de troca e o crescimento do país. Entretanto, assim como ocorre na maioria dos países no período, a própria ruptura do padrão de intervenção macroeconômica existente acaba abrindo espaço para experiências menos ortodoxas, que além de iniciarem a virada da economia brasileira para um crescimento puxado pela demanda interna, garantiram um razoável crescimento do

³ Até 1929 o Brasil, em realidade, possuía uma renda per capita inferior a dos oito maiores países da América Latina, a saber, Chile, Colômbia, México, Peru, Uruguai, Venezuela e Argentina. Para dar uma dimensão de tal situação, podemos mencionar que a renda per capita do Brasil, o mais pobre destes oito, era apenas 26% da renda per capita da Argentina (o mais rico). Ver The Maddison-Project (2013).

⁴ A demonstração de como esta diferença de produtividade dos distintos subsistemas da economia brasileira afeta o nível agregado de produtividade renda per capita pode ser vista em Furtado (2009), cap. 25.

produto e principalmente da produção industrial. Vale ressaltar que o desmoronamento do arranjo mundial, então existente, teve impactos não só ideológicos no que diz respeito a um maior grau de liberdade dos governos de um modo geral, como também, no caso do governo Getúlio Vargas (1937-45), teve um impacto mais concreto no Brasil, abrindo espaço para uma moratória contra a Inglaterra, o que ampliou o espaço de crescimento pela redução da restrição externa.

No pós guerra, quando o desenvolvimentismo passou a ser a forma de gestão dominante nos países de renda per capita baixa tivemos no Brasil um período desenvolvimentista bastante exitoso em termos de acumulação de capital, ainda que com a reprodução de uma estrutura social desigual. Este processo foi interrompido pela crise da dívida em 1982, que além de gerar baixo crescimento jogou a economia num processo de alta inflação nos anos 1980, resultando na chamada Década Perdida. Finalmente, a partir dos anos 1990, ainda que um pouco atrasados em relação ao início da hegemonia neoliberal em outros países, realizamos reformas de natureza liberalizante em todas as áreas da economia. O retorno dos fluxos de capitais no mercado internacional e a abertura da conta financeira permitiram o estabelecimento de uma âncora cambial e o fim do processo de alta inflação, mas a estabilidade monetária e as reformas liberalizantes foram incapazes de gerar taxas de crescimento sustentáveis, substancialmente superiores às do período anterior da crise da dívida.

Tal desempenho medíocre, e que se estendeu a uma baixa geração de emprego em toda a década de 1990, tem como consequência um desencanto com o padrão de intervenção neoliberal e a eleição da oposição que, historicamente, havia sido crítica a tais políticas.

Apesar de não alterar de forma substancial os marcos de gestão da política macroeconômica então estabelecidos - como o tripé macroeconômico baseado em câmbio flutuante (flutuação suja), metas de superávit primário e metas de inflação - os governos do presidente Lula, favorecidos por um chamado “superciclo de commodities”, que melhoraram as condições externas, implementaram políticas fiscais, de crédito e distributivas que garantiram um período tanto curto como raro na história brasileira: a combinação de crescimento com melhora da distribuição de renda.

Este período de maior crescimento e maior inclusão social começa a ser revertido ainda no primeiro governo Dilma Rousseff, porém o golpe final em tal trajetória se dá no início do segundo Governo Dilma, com a gestão Joaquim Levy, que transformou uma estagnação econômica em 2014 em uma profunda crise em 2015, graças a decisões de política econômica equivocadas.

Tal crise leva a uma esperada deterioração de vários indicadores macroeconômicos e mais especificamente indicadores fiscais de déficit e dívida pública. Estes indicadores são um resultado do ciclo econômico, ou seja: déficit e dívida em proporção do PIB se elevam quando a economia entra em recessão. A virada política e ideológica que acompanhou a queda da presidenta Dilma Rousseff acabou se valendo de tal deterioração para difundir um diagnóstico equivocado de que haveria uma dramática “crise fiscal”, criada por política excessivamente expansionista do governo Dilma Rousseff.

A virada conservadora que se inicia no segundo governo Dilma e se radicaliza a partir do seu *impeachment* acaba pavimentando o caminho político para um período de forte contenção fiscal e baixo crescimento, baseado em uma reedição mais intensa de resultados já observados no período anterior de políticas neoliberais.⁵

O modelo desenvolvimentista que nunca existiu e a virada conservadora de 2015

O ano de 2010 registrou uma taxa de crescimento do PIB de 7,5%, pouco comum para os padrões do desempenho da economia brasileira após a crise da dívida na década de 1980. Este valor, entretanto, num certo sentido é reflexo mais de um efeito estatístico, resultado de como o PIB é mensurado, do que propriamente um sinal de exuberância da economia, e reflete em boa medida o impacto da crise de 2008. A tabela abaixo ajuda a entender esse ponto. Esta crise levou a que no último trimestre de este ano e no primeiro trimestre de 2009 houvesse uma queda acumulada do PIB de quase 6% (calculado como trimestre contra mesmo trimestre do ano anterior), tendo ocorrido a maior parte desta queda ainda em 2008 (cerca de 4%). A partir do segundo trimestre de 2009 a economia passa a se recuperar a taxas trimestrais vigorosas (2,4% em média). Esses valores, entretanto, foram incapazes de gerar uma taxa anualizada positiva de crescimento para 2009, que registrou queda do produto de cerca de 0,1%, a despeito do comportamento de recuperação a partir do segundo trimestre.

Assim como 2009 foi “prejudicado” pelo efeito arrasto,⁶ o dado de 2010 foi beneficiado pelo fato da economia já estar crescendo quando o ano começa. Para se ter uma ideia deste efeito, a média do crescimento trimestral em 2010 foi de 1,4% (contra 2,4% em 2009, como mencionado no parágrafo anterior) sendo esse crescimento menor a cada trimestre. Assim, chega-se a curiosidade estatística: 2010, um ano com taxas médias trimestrais de crescimento menores que 2009 apresenta um valor de crescimento anualizado muito maior! Uma forma de se eliminar tais efeitos estatísticos é pensarmos numa taxa média entre 2009 e 2010. Aí sim, teremos um valor de 3,4% de crescimento do PIB, que é precisamente a tendência observada no período Lula pós 2006.

⁵ Existiria uma releitura do período neoliberal dos anos 1990 como bem sucedido em termos de crescimento econômico, o que, como mostrado na figura 1, é apenas uma releitura equivocada dos fatos verdadeiramente acontecidos. Também no período elevou-se o desemprego e o movimento de abertura da economia foi incapaz de produzir uma melhoria no comércio exterior, como, supostamente seria consequência de ganhos de eficiência e produtividade advindos de tal abertura.

⁶ O Efeito Arrasto se refere ao fato de quando o PIB cai bastante no meio de um ano, ele arrasta para o ano posterior tais valores, e mesmo que o mesmo suba no decorrer do ano seguinte o patamar de comparação com o ano anterior já parte de um número reduzido. Por outro lado, se começa a haver uma recuperação econômica forte em meados de um ano, mesmo que no ano seguinte a economia não cresça o arrasto do crescimento do ano anterior (o valor inicial do PIB no ano posterior é maior que a média do ano anterior) garante um valor de crescimento positivo.

Tabela 1. Taxas de crescimento do PIB Trimestrais 2008 I – 2011 IV (variação contra o trimestre anterior)

	I	II	III	IV
2008	1,6	1,9	1,5	-4,0
2009	-1,6	2,0	2,5	2,5
2010	1,8	1,5	1,1	1,2
2011	1,1	1,2	0,0	0,3

Fonte: IBGE

O objetivo desta análise numérica tão detalhada, é mostrar que apesar do dado de crescimento anual robusto, a economia, em 2010, já vinha desacelerando ao longo do ano e apresentava valores de crescimento médios trimestrais inferiores aos de 2009.

Entretanto, a despeito desta realidade concreta, formou-se um consenso, aí incluindo o governo, de que haveria um excessivo aquecimento da economia. Tal percepção foi reforçada pela elevação da taxa anual de inflação (medido pelo IPCA) de 4,31% em 2009 para 5,91% em 2010, afastando-se do centro da meta (na verdade chegando ao seu teto). A resposta a tal “consenso” foi a decisão da presidenta Dilma Rousseff de iniciar seu mandato implementando um pacote de arrocho fiscal e monetário.⁷

Seu efeito foi imediato. A taxa de crescimento médio do PIB trimestral em 2011 caiu para 0,6%, o que resulta numa queda forte do crescimento acumulado no ano, que chegou a 3,9%, quase metade do ano anterior. O desempenho do consumo também é medíocre, crescendo em média 0,6% por trimestre.

A desaceleração do crescimento aos olhos da administração pareceu excessiva e em 2012 buscou-se reverter tal tendência com uma política monetária mais agressiva e algumas políticas fiscais de incentivo, através de isenções, aos setores empresariais.

Tal estratégia teve vários impactos negativos, entre eles uma consequência concreta que foi encerrar a fase de mais rápido crescimento do ciclo do Lula. Entretanto, alguns reflexos das interpretações do período acabaram por moldar, ou ao menos, reforçar o consenso conservador que passa a ser dominante a partir de 2015.

Firmou-se uma ideia de que teria havido uma nova matriz de política econômica composta de elementos desenvolvimentistas, dentre eles um relaxamento da política fiscal mais rígida do governo Lula. Essa suposta “nova matriz econômica” que acabou fazendo parte do discurso oficial do governo Dilma e foi estudada por Singer (2015) marcaria um aprofundamento, ou até certo sentido uma radicalização das políticas adotadas nos governos anteriores do PT na direção do reforço de uma agenda desenvolvimentista.⁸ Segundo este autor poderíamos relacionar alguns elementos que caracterizariam este experimento

⁷ Uma discussão sobre os equívocos deste arrocho pode ser vista em Serrano e Summa (2012).

⁸ O autor deste texto inicialmente vê nessa nova política algo de dimensões políticas relevantes ao afirmar que as políticas de redução dos juros de 2012 funcionavam “.. como ponta do iceberg da guerra desenvolvimentista, centrada naquele momento na “batalha do spread”(p. 39). Mais a frente, entretanto, recua a uma posição mais prudente e identifica a política como apenas um “ensaio” de curta duração ou como tendo um “caráter efêmero ..[e um]contorno vago”(p. 42).

desenvolvimentista: uma mudança no papel do BNDES, uma nova combinação da política de juros e câmbio, o Plano Brasil Maior, mudanças na determinação das tarifas de Energia Eléctrica, Infraestrutura algum grau de proteção à produção doméstica e política de desonerações.

Esta leitura entretanto parece dar um sentido de causalidade a um conjunto de medidas de política econômica quer foram muito mais uma continuidade de medidas adotadas no governo anterior e/ou reativas às vicissitudes da conjuntura do que um projeto merecedor do rótulo de “desenvolvimentista”.

Vamos analisar aqui, ainda que brevemente, algumas destas políticas citadas em Singer (2015). Inicialmente há algumas iniciativas que são melhor caracterizadas como uma continuidade em relação ao governo Lula. Como mencionado acima os dois primeiros governos do Partido dos Trabalhadores não empreenderam uma ruptura radical com o modelo de gestão macroeconômica então vigente (o chamado tripé macroeconômico). Entretanto, dentro deste marco macroeconômico mais ortodoxo algumas mudanças na gestão da política econômica foram implementadas, mais especificamente no segundo governo Lula. Um primeiro ponto a se destacar é que independente de seu grau de sucesso ou mesmo da perspectiva mais ou menos ambiciosa inicial, os governos do PT buscaram implementar planos de incentivo a setores da indústria. Em 2011 é lançado o Plano Brasil Maior, que dá continuidade aos dois planos anterior do governo Lula, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE (2003-2007) e a Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP (2008-2010).⁹ Na verdade, a taxa de crescimento do gasto agregado do governo federal no governo Dilma esteve abaixo daquela registrada no período Lula, porém os resultados fiscais agregados acabaram ficando tendencialmente deficitários por conta, inicialmente, da desaceleração do crescimento do PIB, e depois de sua forte queda, o que reduziu de forma substancial a arrecadação tributária.¹⁰

O surgimento de um déficit público nominal muito elevado em 2015 por razões absolutamente conjunturais (devido ao pagamento de uma carga de juros elevada em razão de onerosos *swaps* cambiais) acabou traçando um quadro ainda mais dramático para os que queriam aplicar o ajuste fiscal. Os *swap* consistiram em vendas ou compras de dólar para o mercado futuro, como instrumento financeiro para proteção de posições em dólar. Com a venda destes *swaps* o governo arcaria com perdas advindas de desvalorização cambial, que efetivamente ocorreram de forma expressiva em 2015. Neste ano, o saldo das operações de *swaps* cambiais gerou prejuízos de R\$ 89,7 bilhões ou 1,5% do PIB, contabilizados na conta de juros.

A partir deste diagnóstico absolutamente circunstancial, ou seja, utilizando parâmetros de certa forma deteriorados pela situação econômica no momento, consolidou-se a percepção de um quadro muito negativo para a trajetória do déficit e da dívida pública.

⁹ Para uma análise detalhada da política industrial nos governos Lula e Dilma, ver Cano, W. e Silva, A (2010); Almeida, J. (2011) e CNI (2012).

¹⁰ Ver Orair e Gobetti (2015) e Bastos, Rodrigues e Lara. (2015).

Assim o governo buscou em 2015 repetir o “êxito de 2003”, quando foi implementada uma política contracionista, sem levar em consideração o que deveria significar o qualificativo “êxito” e sem avaliar se as condições conjunturais de 2015 seriam semelhantes às daquelas de 2003.

Como apresentado em Bastos e Lara (2015), a política contracionista de 2003 reverteu uma tendência de crescimento econômico, derrubando a taxa de crescimento do PIB do ano anterior à quase sua metade, e através de uma política de valorização cambial (e acessoriamente de desemprego, que limitaria o repasse da inflação passada com efeitos negativos sobre o salário real) reduziu a inflação. Contudo, em 2015, como a economia já vinha numa trajetória de desaceleração, o ajuste fiscal conjugado com choque de tarifas e choque inflacionário acabou gerando profunda recessão.

Vale notar que, ao contrário de 2003, os elementos mais fundamentais de combate à inflação não estavam presentes. Em 2003, o governo usou a combinação taxa de juros e valorização cambial para desacelerar a inflação, após um período de forte desvalorização cambial em razão da política monetária do governo FHC. Em 2015, o diagnóstico de atraso cambial, associado à existência de um déficit de transações correntes de US\$ 59,4 bilhões, levaram o governo a adotar uma política de desvalorização, que acelerou ainda mais a inflação. Pelo lado das tarifas, o governo optou por um realismo tarifário que buscava reverter uma política de contenção do preço dos combustíveis e repassar o efeito de uma forte e prolongada estiagem sobre a tarifa elétrica. Além disso, a adoção de políticas macroprudenciais juntamente com a elevação do juros finalizaram a configuração de um cenário econômico que podemos chamar de “perfect storm” em 2015.

Logo, se por um lado as medidas efetivas governamentais apenas aprofundariam a recessão, as condições estruturais externas, presentes em 2003, não existiam em 2015. Basicamente nenhum superciclo de *commodities* ocorreu em 2015, tampouco estavam dadas as mesmas condições propícias para a expansão do crédito ao consumo.

Jogar a economia em uma recessão profunda, por outro lado, cria problemas inerentes a esta própria decisão. O investimento despenca aprofundando ainda mais a recessão, e a ampliação da capacidade ociosa a níveis elevados retarda a retomada do próprio investimento. Isso sem falar no aspecto microeconômico de não modernização da estrutura produtiva numa conjuntura de contínuo avanço das forças produtivas no contexto mundial.

A queda do emprego e do salário compromete também a retomada do consumo corrente e mesmo do consumo de duráveis, fortemente relacionado com o crédito. Dessa forma, a carga por retirar a economia da recessão cabe primordialmente ao setor público, num período em que o déficit é necessariamente elevado, bem como é também elevada a razão dívida/PIB.

É nesse quadro conjuntural extremamente negativo - não apenas do ponto de vista concreto como também de orientação de política econômica - fruto de uma interpretação equivocada que serviu de base para um consenso fiscalista conservador, que temos de considerar as possibilidades futuras da economia brasileira. Na próxima seção veremos com mais detalhes a evolução dos componentes da demanda agregada associados ao quadro

geral aqui traçado, e, a partir disso, levantaremos algumas perspectivas para essas variáveis no cenário futuro.

Componentes da demanda agregada no ciclo de Governos do PT e perspectivas pós 2015

Após os choques contracionistas de 2003 e 2015, o setor externo foi um importante componente de demanda agregada na contribuição ao crescimento econômico. O quadro abaixo, em que Fevereiro (2016)¹¹ faz uma desagregação do crescimento para o período de 2003 a 2010, nos ajuda a compreender a trajetória dos componentes de demanda que explicam o crescimento no período.

Tabela 2. Contribuição ao crescimento

	Consumo das famílias (em p.p.)	Consumo do governo (em p.p.)	Formação bruta de capital (em p.p.)	Exportações (em p.p.)	PIB (%)
2003	-0,24	0,36	-0,28	1,3	1,14
2004	2,08	0,71	1,16	1,8	5,76
2005	2,2	0,34	-0,62	1,29	3,2
2006	2,12	0,6	0,83	0,4	3,96
2007	2,93	0,66	1,84	0,64	6,07
2008	3,06	0,3	1,71	0,02	5,09
2009	2,78	0,58	-2,67	-0,81	-0,13
2010	2,42	0,61	3,65	0,84	7,53

Fonte: Fevereiro (2016).

Em 2003, reagindo à política contracionista monetária, e também aos efeitos da inflação sobre o salário real, o consumo agregado (autônomo e induzido)¹² sofre uma queda ex-

¹¹ O crescimento econômico pode ser desagregado nas taxas de crescimento de seus componentes (consumo, gasto do governo, exportações e investimento) ponderado pela participação destes componentes no total do produto. O leitor não familiarizado com este tipo de exercício poderia pensar em uma média ponderada, no qual o efeito de cada componente sobre um resultado final depende do seu peso no total. O trabalho de Fevereiro (2016) faz uma estimativa mais sofisticada que a usual ao usar o efeito dos componentes de gasto descontando os gastos de importação (gastos que vazam para o exterior) em uma abordagem teórica do Supermultiplicador Sraffiano (ver Freitas e Serrano (2007). Para uma discussão ainda mais aprofundada, Freitas e Serrano (2015).

¹² Os componentes induzidos se referem às grandezas influenciadas pela renda corrente, como o consumo corrente bens não duráveis e serviços pessoais, ou pela expectativa de renda futura, como o caso do investimento em máquinas e equipamentos pelo setor privado.

¹³ Os componentes autônomos são aqueles cuja decisão de gasto independe da renda corrente e normalmente são financiados pela criação de poder de compra, como o consumo financiado a crédito, o gasto público, as exportações e a construção residencial.

pressiva, que é seguida pelo investimento, induzido pelo estado da economia no período corrente.¹³

Vemos também que a despeito de uma política contracionista em nível Federal, que incidiu principalmente sobre o investimento público e menos sobre o consumo, no agregado (somando-se Estados e Municípios) o consumo do governo contribuiu de forma positiva naquele ano, ainda que de maneira muito modesta, para o crescimento da economia.

Assim, em 2003, coube ao crescimento das exportações, favorecidas pelo início do “superciclo de *commodities*”, garantir algum crescimento, num contexto de mau desempenho dos componentes de demanda doméstica. Pode-se perceber que o crescimento só se torna robusto quando os componentes de demanda interna se recuperam e que aos poucos a demanda externa vai perdendo sua força e relevância, enquanto o consumo doméstico das famílias ganha espaço. Aliás, esta é uma incompreensão usual na interpretação do crescimento do período. Este não foi fruto direto do super ciclo de *commodities*, mas, num certo sentido, iniciado por ele, o que através do relaxamento da restrição externa (tanto pelo lado do balanço comercial como pelo fluxo financeiro), permitiu que as políticas expansionistas domésticas não causassem problemas de balanço de pagamentos. Ou seja, o relaxamento da restrição externa permitiu que políticas expansionistas domésticas não encontrassem no financiamento externo um obstáculo intransponível.

Entretanto, essa não era a realidade em 2015 e continua não sendo hoje.

Todas as análises de perspectivas internacionais apontam para um período, nos próximos anos, de, no máximo, moderado crescimento.¹⁴ O intenso debate¹⁵ sobre o processo de descolamento (“*decoupling*”) da trajetória dos países em desenvolvimento em relação aos desenvolvidos, hoje parece arrefecido pela tendência de menor crescimento da China. Ou seja, o Brasil dificilmente poderia contar com uma segunda benesse em termos do crescimento do valor de suas exportações como resultado do mesmo fenômeno ocorrido na primeira década do Século XXI.

Por outro lado, imaginar que o estabelecimento de um câmbio competitivo, como advogam os neodesenvolvimentistas, será suficiente para fazer com o que o país avance no comércio exterior, ganhando *market share* em setores mais dinâmicos e assim aumentando suas exportações, a despeito de uma desaceleração do comércio internacional, é certamente uma visão que carece de base empírica mais sólida.¹⁶

Um avanço na inserção do Brasil no comércio exterior demanda um movimento, tanto de aumento da complexidade da estrutura produtiva doméstica e especificamente industrial, quanto de se buscar uma inserção dinâmica dentro de cadeias produtivas, que

¹³ Infelizmente neste trabalho não está desagregada a construção civil, que nas contas nacionais se encontra incluída no total dos Investimentos. Entretanto, particularmente esta questão não é relevante em 2003, posto que a construção residencial também se encontrava bastante desaquecida. Para uma desagregação do Investimento em seus distintos componentes neste período ver Miguez (2016).

¹⁴ Ver por exemplo UNCTAD (2016).

¹⁵ Sobre este debate, ver Medeiros, Freitas e Serrano (2015).

¹⁶ Para observações sobre o tema, ver Bastos e Ferraz (2014); e Fiorito, Guaita e Guaita (2014).

é a forma como, hoje, se organiza o comércio internacional. Obviamente, ambas estratégias podem ser tentadas, mas a partir dos sinais emitidos por autoridades do Governo Temer, e mesmo pelos partidos políticos mais representativos, essa não parece ser uma agenda prioritária. O pensamento dominante neoliberal, ecoado por parcela majoritária dos órgãos formadores de opinião, parece apostar suas fichas, para gerar avanço econômico, em “reformas microeconômicas”. Tais reformas, ao desregular leis trabalhistas, simplificar a estrutura tributária, limitar a intervenção do BNDES, eliminar políticas industriais verticais e corrigir supostas distorções estruturais no setor público criariam um ambiente virtuoso para o crescimento.

A política externa defendida por estes mesmos grupos políticos, por outro lado, parece sempre apontar para um alinhamento mais direto com os EUA, o que certamente não tornaria mais fácil a inserção do Brasil em etapas produtivas mais “nobres” das cadeias produtivas de valor. Por outro lado, é forçoso reconhecer que a experiência de natureza supostamente mais intervencionista dos governos do PT fracassaram no que diz respeito a um maior avanço na estrutura produtiva industrial. Não se pode afirmar que as políticas de conteúdo nacional na área de petróleo tenham alcançado os *spill overs* desejados para a indústria metal mecânica ou química. Também seria difícil defender que as políticas de fomento do BNDES tiveram, também, um impacto substancial sobre setores produtivos mais modernos. A elevação dos coeficientes de importação em tais setores, principalmente após 2009, e o desempenho, tanto em termos de exportação como da produção para o mercado doméstico, denotam um quadro de baixo dinamismo para a indústria.

Mesmo uma aproximação maior com blocos alternativos de interesse geopolítico e geoeconômico, como o caso das negociações com o bloco dos BRICS durante os governos do PT, ainda que com diferentes intensidades entre 2003 e 2015, não foi capaz de gerar acordos mais vantajosos visando uma inserção dinâmica em cadeias internacionais de produção. Vale notar, também, que os incentivos dados ao setor privado na forma de subsídios e desonerações não surtiram efeito no sentido de ampliar o emprego, ou pelo menos mitigar as demissões, ou mesmo melhorar o desempenho exportador. A experiência de *supply side economics* do governo Dilma, como esperado fracassou.

Em resumo: a experiência histórica não autoriza que se possa esperar que uma política menos intervencionista, do tipo neoliberal, resulte numa melhora na inserção do comércio internacional além de ser difícil prever que o cenário internacional passe por um novo ciclo de aceleração que beneficie as exportações de *commodities*. Por outro lado, os ensaios na primeira década do século XXI de maior ativismo de política comercial e industrial não foram bem sucedidos, sinalizando a necessidade de uma reflexão mais ampla quanto ao seu desenho. Assim, somados todos estes elementos é difícil esperar que as exportações contribuam de forma expressiva para o crescimento do produto no horizonte de médio prazo.

O segundo componente de demanda autônoma, o gasto público tem uma perspectiva de trajetória ainda menos auspiciosa. Neste caso, não por qualquer razão ligada a fatores estruturais fora do nosso controle como a evolução da economia mundial, mas por uma auto imposta limitação através da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, aprovada e

transformada em Emenda Constitucional nº 95 em 2016 (doravante EC nº 95/2016) e que estabelece um teto para o crescimento anual dos gastos públicos, limitado pela inflação ao consumidor do ano anterior (Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA), durante 20 anos. A Emenda abre espaço para que esta regra seja revista após os primeiros 10 anos de sua vigência, com alguma flexibilização do teto, ou seja, este poderia passar a se associar a outro indicadores como o crescimento do PIB. De qualquer forma, o estabelecimento de uma regra restritiva do crescimento do gasto público aponta para uma perda de relevância desta variável como aceleradora do crescimento no médio e longo prazos.

Assim, em termos de prospecção de crescimento, a EC nº 95/2016 apresenta uma “facilidade”: garante ao estudioso que a contribuição ao crescimento de 0 (zero) ppt do setor público, posto que sua variação anual, por decreto, tenderá a zero.¹⁷ Restariam ainda os gastos de Estados e Municípios. Entretanto, dadas as limitações institucionais para o endividamento de entidades subnacionais, e mesmo o papel mais limitado que parece se desenhar para os Bancos Públicos,¹⁸ os gastos de unidades subnacionais estariam desprovidos de um caráter autônomo (ver nota 12) passando a ter uma natureza mais induzida, dependendo do próprio crescimento da economia. Ou seja: caso aumente a arrecadação tributária, via crescimento econômico, os estados e municípios gastariam mais, sendo o inverso também verdadeiro. Os gastos subnacionais seriam então de natureza pró-cíclica, piorando ainda mais o desempenho da economia caso houvesse uma tendência à retração agregada. É interessante notar, que tal situação geraria um crescimento relativo maior do gasto público subnacional frente ao federal, colocando questões de natureza política interessantes. Neste sentido, as negociações de estados com o Governo Federal no final de 2016, e início de 2017, parecem apontar para uma tentativa de generalização de tetos reais para gasto, os quais estenderiam a unidades subnacionais a contribuição zero ao crescimento e evitariam que, tendencialmente, os gastos estaduais e municipais fossem crescendo de relevância *vis-à-vis* aos do governo central.

Chegamos agora ao consumo privado que, como visto da tabela 1, é o componente mais expressivo de contribuição ao crescimento. Aqui cabem alguns esclarecimentos: o primeiro é que esta variável incorpora tanto o consumo de caráter induzido quanto o autônomo. Para determinação da taxa de crescimento no longo prazo a variável central é o consumo autônomo, que é independente do crescimento corrente da renda. Entretanto, no curto prazo, uma mudança na distribuição pode acelerar o consumo induzido e assim elevar o próprio crescimento da economia. Este foi o caso da economia brasileira na segunda metade da primeira década do século XXI quando, por meio de alguns avanços no

¹⁷ Há uma possibilidade de alteração desta política quando em 10 anos ocorrer uma revisão deste projeto de Lei, quando o congresso poderá “indexar” o crescimento do gasto público a outro indicador, como o crescimento do PIB per capita. Entretanto, mesmo esta alteração não traria de volta o caráter autônomo do gasto público que passaria, num cenário otimista, a ser induzido pelo crescimento da renda per capita.

¹⁸ Como os Estados não podem se financiar com dívida mobiliária junto ao público, sua forma de obtenção de créditos para investimento passou a depender de empréstimos de bancos públicos (BNDES, BB e CEF). Caso haja uma redução da atuação e mesmo dimensão dos bancos públicos esta fonte de recursos para os Estados minguariá também.

mercado de trabalho e substanciais ganhos reais do salário mínimo, houve uma melhora da distribuição da renda (seja ela funcional ou pessoal) e com esta uma expansão quantitativa do consumo das camadas de mais baixo poder aquisitivo, além de importantes mudanças estruturais em termos de padrão de consumo.¹⁹ Neste caso quando vemos a taxa agregada da contribuição do consumo, tal como calculada por Fevereiro (2016), não é possível distinguir os dois fatores que estão, obviamente, misturados.

Entretanto, pergunta importante a se colocar é se tal trajetória de melhoria de distribuição de renda se desenha no horizonte de médio prazo. A resposta - ainda que sujeita a muitas qualificações e associada a uma conjuntura política muito instável, a qual em grande medida aguarda uma definição mais clara com as eleições de 2018 - é que não parece provável que tal movimento de melhoria da distribuição de renda e crescimento salarial, principalmente das frações de mais baixa renda se repita no horizonte de médio prazo. Por um lado a regra de reajuste de salário mínimo parece ser alvo de críticas por segmentos expressivos do espectro político. Por outro, um elemento muito importante para a melhoria da distribuição de renda, a Previdência Social, é objeto de reformas²⁰ que buscam reduzir os benefícios para segurados. Assim, mesmo que não mude a regra geral de reajuste do salário mínimo, o descolamento do pagamento de benefícios em relação ao salário mínimo terá um impacto importante em termos de renda disponível para os pensionistas que recebem até dois salários mínimos, um contingente que engloba mais de 80% dos beneficiários da Previdência.

Ademais, o próprio baixo crescimento, ao criar um mercado de trabalho mais débil, diminui o poder de barganha dos trabalhadores e inviabiliza expressivos ganhos salariais. As propostas de remoção de direitos trabalhistas,²¹ contidas nas propostas de reforma da CLT em tramitação no Congresso, compõem outro vetor que se soma a esta tendência de baixa expectativa de melhoria da distribuição de renda e assim alguma mudança no padrão do consumo induzido.

Restaria, o consumo autônomo financiado por crédito. Este é um tema ainda não tão explorado na literatura brasileira, mas sobre o qual, ainda assim, é possível fazer algumas considerações. A expansão do crédito depende de fatores de oferta, como taxas de juros, prazo dos contratos e inovações financeiras, e pelo lado da demanda, basicamente a renda corrente dos trabalhadores, ou seja, no agregado, a folha de salários da economia.

Como se sabe a economia brasileira é caracterizada por altas taxas de juros, não apenas dos juros básicos vigentes para as instituições financeiras no interbancário (Selic) como, muito mais importante em termos de consumo, na ponta do tomador final. Neste caso, *spreads* expressivos para o tomador final tornam as variações da Selic pouco relevantes. Por exemplo a variação de 0,75 ppt, é relevante no total dos juros básicos de digamos,

¹⁹ Para um tratamento neste fenômeno em vários de seus aspectos ver Medeiros (2015).

²⁰ As reformas estão em tramitação no Congresso com a Proposta de Emenda Constitucional n. 287/2016.

²¹ Dentre elas a aprovação da terceirização nas atividades fins das empresas, a ampliação do prazo de contratação de empregados temporários, mudanças nas regras para eleições de representantes dos trabalhadores. Ver Projeto de Lei (PL) 6787/16, que está sendo discutido, e PL 4302/98, que tramitou 19 anos no Congresso e teve em 2017 um substitutivo aprovado pelos deputados.

12%, mas tem efeito diminuto em juros como de cartão de crédito ou cheque especial. De março de 2011 a fevereiro de 2015, segundo dados do Banco Central, a média da taxa de juros das operações de crédito com recursos livres para pessoa física foi de 46,7%, e a média dos spreads foi também elevada, de 36,1%. Para operações de crédito com recursos livres direcionadas para pessoas jurídicas, esses números foram, respectivamente, de 23,1% e 13,3%, no mesmo período.

Em relação à variável *spread* bancário haveria uma justificada expectativa para a sua redução substancial no médio prazo? Se a experiência pregressa serve como farol dos acontecimentos futuros, é difícil acreditar que alguma forma de exacerbação da competição interbancária levará a isto²². Ademais, há um fator que torna ainda mais complicado tal fato acontecer. Um instrumento para “forçar” a redução de *spreads* seria uma atuação mais agressiva dos bancos públicos, como foi tentada algumas vezes tanto no governo Lula como Dilma Rousseff. Se, de fato, a diminuição do papel dos bancos públicos faz parte do horizonte das propostas de forças políticas com influência no cenário atual, tal instrumento de política econômica se perde definitivamente.

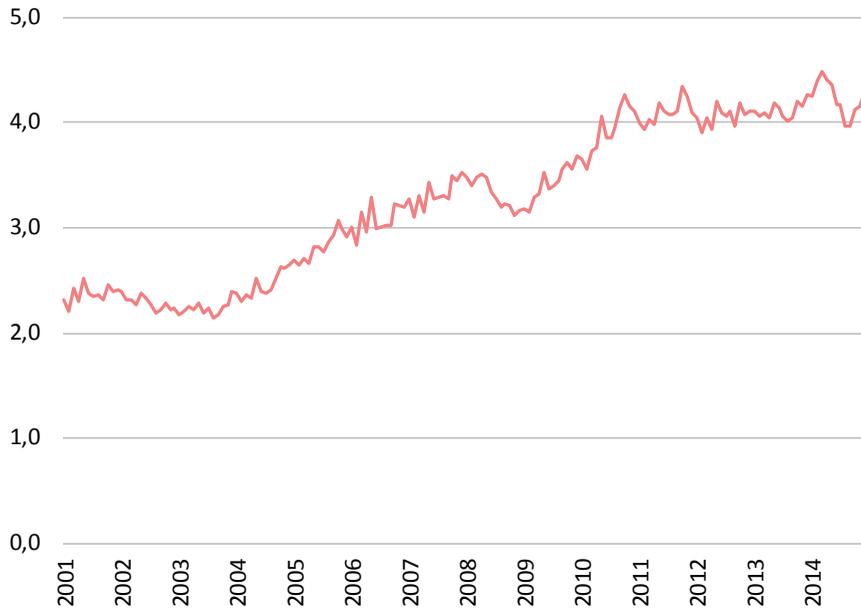
Quanto às inovações financeiras, é difícil fazer uma estimativa, posto que como diz o nome dependerá da combinação da “criatividade” dos agentes financeiros e do afrouxamento/mudanças na regulação da autoridade monetária. A história recente registra o importante impacto da criação do mecanismo do crédito consignado para a retomada do crédito ao consumo na economia brasileira segunda metade da primeira década do século XXI. Também não há porque se duvidar que possa haver uma expansão dos prazos médios de concessão de crédito, o que é fundamental para o aumento de sua demanda. Entretanto, a primeira variável é de difícil estimação prospectiva, e a segunda, de impacto relevante, mas não tão grande a ponto de gerar um ciclo de crédito *per se*.

Por isso é importante observar o comportamento do crédito no período de desaceleração do segundo governo Dilma para tentarmos buscar alguma luz sobre as perspectivas futuras.

Como se vê nas figuras abaixo o processo de crescimento das liberações de crédito para as pessoas físicas sofre um processo de estabilização que tem como consequência direta a queda do consumo por duráveis e assim uma desaceleração do consumo agregado que marcou o período.

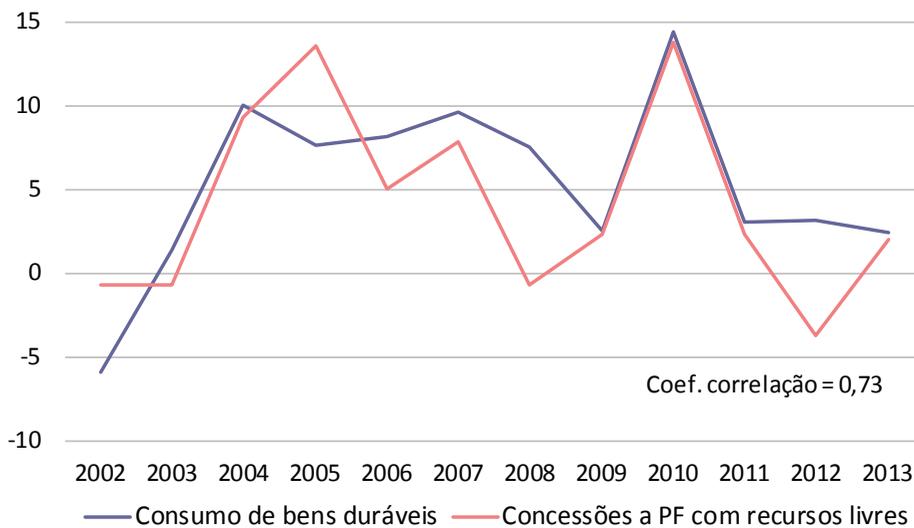
²² A insuspeita avaliação do FMI mostra que o setor bancário não foi historicamente competitivo. Ver Belaisch (2003).

Gráfico 2. Concessões a Pessoa Física com Recursos Livres (Acumulado no trimestre - ajustado por dias úteis - R\$ bilhões de 2014 - deflacionado pelo INPC)



Fonte: Guimarães (2016)

Gráfico 3. Concessões bancárias e consumo de bens duráveis (Variação real anual - %)



Fonte: Guimarães (2016)

Vale notar que, neste período, contribuiu ainda um fator importante pelo lado da demanda, o crescimento da massa salarial, ou seja, certamente alguns elementos relacionados à capacidade/propensão das famílias à acumulação de estoque de dívida contribuíram para arrefecer seu crescimento.

Um ponto relevante é o ponto de partida em termos de estoque de dívida, ou seja, o crescimento vigoroso do crédito pós 2004 em boa medida se valeu de um patamar inicial de endividamento muito reduzido em que se encontravam as famílias. Este aspecto positivo, ao menos no médio prazo não deve favorecer a expansão do crédito a partir de agora. Como se vê pelos gráficos, houve grande aumento das concessões de crédito, e ainda que não se possa afirmar que as famílias estejam passando por um período de desalavancagem, é razoável afirmar que não se encontram em um nível de endividamento tão baixo que sugira o limiar de uma forte expansão de novos empréstimos, e assim de expansão do consumo de privado, mesmo que haja alguma queda dos *spreads* e ampliação dos prazos. É claro que quanto mais se expande o período de estudo, mais complexos e menos triviais se mostram tais análises, devendo se ter alguma reserva para prever ciclos de crédito em prazos mais dilatados.

Um componente importante do investimento privado, a construção civil, segue em geral esta mesma trajetória do crédito, devendo-se adicionar um elemento específico. A menos que ocorra algum tipo de inovação financeira substancial (como foi o caso da extensão de empréstimos de forma muito liberal a tomadores *subprime*, como ocorreu nos EUA antes de 2008) o mercado imobiliário no Brasil tem uma séria limitação na distribuição de renda da população. Em outras palavras, o percentual restrito da população que pode arcar com um financiamento imobiliário de elevado valor unitário, e que exige contrapartidas de renda e riqueza mais sólidas, não sinaliza para a perspectiva de uma expansão da construção civil residencial como um vetor de crescimento no médio prazo. Vale ressaltar que tal expansão seria favorecida por um crescimento mais vigoroso da renda dos trabalhadores e do emprego, ou ainda da expansão de subsídio para os compradores de mais baixa renda, opção que não se vislumbra no cenário atual.

Finalmente cabe aqui uma pequena palavra sobre o comportamento do Investimento no período recente e suas perspectivas para o período futuro. Do ponto de vista do investimento público as perspectivas são extremamente pessimistas dadas, como mencionado acima, a camisa de força imposta pela EC nº 95/2016 para o Governo Federal e uma eventual limitação de crédito pelos Bancos Públicos aos governos subnacionais. Já o investimento privado e o consumo induzido, por responderem à trajetória da renda, não devem puxar o crescimento no médio prazo. Entretanto, caso ocorresse uma mudança de patamar do crescimento do produto, este movimento causaria um ajuste para cima do investimento que implicaria em uma aceleração do próprio crescimento agregado. Aliás, este fato é confirmado pelos dados de investimento do período recente, o qual acompanhou de forma esperada o crescimento do produto, confirmando o mecanismo de funcionamento do acelerador do investimento, quando se eleva o crescimento e a expectativa de que este se mantenha no futuro. O que talvez tenha transmitido uma falsa impressão de “fraca”

resposta do investimento agregado à variação efetiva/esperada da demanda foi a própria variação da demanda no período pós 2011. O investimento cresceu até 2011, reagindo como esperado à aceleração do crescimento da economia. Com a sua desaceleração, em boa medida consequência das medidas tomadas em 2011 pelo governo Dilma Rousseff, ainda que defasadamente, o investimento inicialmente desacelera e depois despenca. Além dos dados de Fevereiro (2016), já mencionados, o trabalho de Miguez (2014), que faz uma desagregação do investimento segundo a Matriz de Absorção do Investimento (MAI), corrobora este comportamento. De 2004 a 2010, o crescimento médio anual da Formação Bruta de Capital Fixo de Empresas não-financeiras foi de 7,1%, e da Administração Pública de 11,5%. Entre 2011 e 2013, estes valores despencaram para 1,6% e 0,3%, respectivamente. Com a atual política econômica contracionista e o baixo patamar de crescimento do PIB nas projeções econômicas – de 0,48% para 2017 e 2,5% para 2018, segundo o último Relatório Focus, de 24/03/2017 – as perspectivas para o investimento também não são nada promissoras.

Considerações finais

Neste trabalho procuramos apresentar um panorama geral da trajetória de crescimento do Brasil no período recente, especificamente na primeira metade da década de 2010. A partir desta análise procurou-se traçar um quadro das perspectivas de crescimento de médio prazo pós 2016. Dadas as importantes mudanças político institucionais ocorridas a partir deste ano não há como fugir de uma avaliação conservadora quanto ao crescimento do produto brasileiro nos próximos anos.

A principal fonte de crescimento, consumo doméstico, mantidas as tendências pós 2015 não parece apresentar uma expectativa positiva seja pelo lado de uma falta de perspectiva quanto a melhoria da distribuição de renda e elevação do salário real, seja pela via da expansão do crédito.

O investimento privado responde ao próprio crescimento, sendo que para que se acelere seria necessária uma mudança da própria taxa de crescimento, cenário de baixa probabilidade, segundo nossa análise.

Em relação às exportações, a partir do quadro estabelecido na economia mundial na década de 2010, não se justifica uma expectativa de crescimento muito elevado da demanda internacional por commodities. Por outro a trajetória recente medíocre da indústria brasileira acrescida da falta de perspectiva de implementação de políticas industriais mais ativas após a guinada neoliberal de 2016, acenam para uma baixíssima probabilidade de avanço da inserção do país em mercados mais dinâmicos. Em resumo, esperar que um forte estímulo ao crescimento surja de um desempenho excepcional do setor externo a partir de 2016 é uma aposta com baixíssima possibilidade de se tornar realidade.

O gasto público, incluindo investimento, foi limitado ao teto do valor real de 2015 pela EC nº 95/2016, logo, sem possibilidade de crescimento no médio prazo terá, na média, contribuição nula ao crescimento. A elevação do gasto de Estados e Municípios, por

não estarem limitados a este teto, poderia ocorrer apenas no caso de crescimento da receita tributária, uma vez que seu financiamento é limitado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, estes gastos podem até seguir a tendência da economia, mas jamais terão um caráter autônomo de reversão cíclica.

Vale destacar que o nível de juros que incide, historicamente, sobre a dívida pública, somado à baixa taxa de crescimento esperado, gera uma relação dívida/PIB elevada com trajetória explosiva, que por isso foi utilizado no discurso que levou a aprovação da PEC n. 55. Entretanto, tal reversão depende diretamente da recuperação dos mencionados componentes de demanda que fossem capazes de puxar o crescimento, que ao elevar a receita tributária alteraria a trajetória de crescimento da dívida (tanto pelo lado do déficit que impacta o numerador quanto do denominador da fração dívida/PIB). Obviamente que uma redução dos juros para patamares mais alinhados com a experiência internacional (mesmo de países em desenvolvimento) contribuiria para uma trajetória menos instável, deixando claro que uma solução pró crescimento é, no fundo, uma garantia de um cenário de médio prazo fiscal mais estável no médio prazo.

Feitas estas considerações, como mencionado acima, não é de se esperar, mantidas as condições gerais político institucionais pós 2015, uma aceleração do crescimento no médio prazo, ou seja na década de 2020. Quando comparado ao crescimento esperado de outras economias em desenvolvimento, e considerando uma sociedade com graves dívidas sociais a saldar, este cenário é bastante preocupante. Ainda mais porque a solução de tais problemas passa necessariamente por uma atuação mais ativa do Estado, perspectiva que está sendo legalmente vedada pela EC nº 95/2016.

Neste artigo buscou-se mostrar que as administrações do Partido Dos Trabalhadores procurou seguir um alinhamento bastante pragmática, explorando o espaço do relaxamento da restrição externa a partir de 2004 para aplicar políticas fiscais e de crédito mais expansionistas, bem como avançar em áreas como a expansão de formas de proteção social e forte elevação do salário mínimo até o ensaio de políticas industriais mais incisivas.

Entretanto, alguns erros de política econômica no início do primeiro governo Dilma interromperam o ciclo expansivo até então registrado e medidas de desoneração e estímulo ao crédito privado não foram capazes de reverter tal quebra de tendência. A deterioração do resultado fiscal, consequência natural da desaceleração econômica, acabou sendo interpretada pelo pensamento conservador como fruto de uma política fiscal “irresponsável”, interpretação esta que surpreendentemente teve a chancela da própria presidente Dilma, que ao iniciar o seu segundo governo empreendeu um ajuste fiscal, e de preços relativos, jogando uma economia estagnada em profunda recessão. O caldo de cultura ortodoxo macroeconômico, ligado a questões de caráter político mais amplo, no bojo de uma investigação judicial sobre corrupção, acabaram por consolidar o poder de forças políticas extremamente conservadoras que implementaram medidas de curto prazo e mudanças institucionais que praticamente inviabilizam um crescimento econômico mais vigoroso.

Certamente este quadro de deterioração econômica, e principalmente social não pode ser considerado como estável, ou seja, as tensões geradas em um país muito desigual e urbano são expressivas demais para se esperar que permaneça imutável no médio prazo. A própria ascensão do PT ao poder em 2003 e suas seguidas vitórias nas eleições majoritárias desde então são reflexos da incapacidade do modelo neoliberal em encontrar respostas socialmente aceitáveis para a parcela majoritária da população.

A manutenção das condições muito negativas de emprego, renda e outros indicadores sociais, levarão a sociedade a discutir alternativas, estando o campo aberto para soluções que não necessariamente contemplem um ideário mais progressista e democrata.

O que este trabalho procurou enfatizar é que uma compreensão clara das trajetórias de crescimento históricas e especificamente, do período mais recente pós 2010, é fundamental para que se busquem alternativas de políticas econômicas de caráter inclusivo e distributivista. A radicalização ortodoxa/conservadora pós 2016 talvez signifique o esgotamento da adoção de políticas econômicas seguindo “linhas de menor esforço” ou que se movam de forma distributivista e pró crescimento dentro de um quadro geral convencional, como por exemplo, a manutenção do tripé macroeconômico nos governos do PT. É possível que o compromisso com maior crescimento, elevação de salário e desconcentração de renda, bem como com o avanço da estrutura produtiva industrial, exijam uma postura de política econômica distinta da experimentada nas primeiras experiências de governos progressistas entre 2003 e 2015.

Referências

- Almeida, J. (2011). “Alcance e lacunas na nova política industrial”. Texto para Discussão, IE/Unicamp, n. 196, Campinas, out. 2011.
- Bastos, C. e Ferraz, F. (2014) “Taxa de câmbio real e comércio exterior: uma revisão crítica da abordagem novo desenvolvimentista”. XIX Encontro Nacional de Economia Política, Florianópolis, SEP, jun. 2014
- Bastos, C. e Lara, F. (2015) “2015: o novo 2013?”. In: Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. Org. Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Paulo Zahluth Bastos – São Paulo: Carta Maior; Friedrich Ebert Stiftung, pp. 103-12, 2015.
- Bastos, C.; Rodrigues, R. e Lara, F. (2015) “As finanças públicas e o impacto fiscal entre 2003 e 2012: 10 anos de governo do Partido dos Trabalhadores”. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 36, pp. 675-706, dez. 2015.
- Belaisch, A. (2003) “Do Brazilian Banks Compete?” International Monetary Fund (IMF), Working Paper No. 03/113, may 2003.
- Cano, W. “Política Industrial do governo Lula”, Texto para Discussão, IE/Unicamp, n. 181, Campinas, julho 2010.
- Confederação Nacional da Indústria - CNI (2012). “Política de conteúdo local na cadeia de petróleo e gás: uma visão sobre a evolução do instrumento e a percepção das empresas investidoras e produtoras de bens”, Brasília, CNI, 2012.
- Fevereiro, J. (2016) “Nota técnica - Decomposição da taxa de crescimento do PIB pelo

- lado da demanda: uma metodologia alternativa”. Carta de Conjuntura, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Diretoria de Estudos e Políticas Econômicas, Grupo de Análise e Previsões, Rio de Janeiro, 2016.
- Freitas, F. e Serrano, F. (2007) “El supermultiplicador Sraffiano e el Papel de la Demanda Efectiva em los Modelos de Crecimiento.”, *Circus*, v. 1, pp. 19-35, 2007.
- (2015) “Growth Rate and Level Effects, the Stability of the Adjustment of Capacity to Demand and the Sraffian Supermultiplier.” *Review of Political Economy*, vol. 27, pp. 258-281, nov. 2015
- Fiorito, A.; Guaita, N. e Guaita, S. (2014) “Neodesarrollismo y el tipo de cambio competitivo”. 42º Encontro Nacional de Economia (Anpec 2014), Natal, dez. 2014.
- Furtado, C. (2009) “Formação Econômica do Brasil”. Edição comemorativa: 50 anos, São Paulo, Companhia das Letras, 2009.
- Garegnani, P. e Petri, F. (1989) “Marxismo e teoria econômica hoje”, in: *História do Marxismo, XII: O Marxismo hoje*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- Guimarães, D. (2016) “Crédito às famílias no Brasil (2004-2014): uma análise descritiva e um estudo de sua sustentabilidade”. Monografia (Trabalho de conclusão de graduação), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, abr. 2016.
- Medeiros, C. (2015) “Inserção externa, crescimento e padrões de consumo da economia brasileira”. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2015.
- Medeiros, C.; Freitas, F. e Serrano, F. (2015). “Regimes de política econômica e o descolamento da tendência de crescimento dos países em desenvolvimento”. *Revista Política Social e Desenvolvimento, Série Especial: Austeridade Econômica e Questão Social*, out. 2015.
- Miguez, T. (2016) “Evolução da formação bruta de capital fixo na economia brasileira 2000-2013: Uma análise multissetorial a partir das matrizes de absorção de investimento (MAIS).” Tese (doutorado), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia da Indústria e da Tecnologia, 2016.
- Orair, R. e Gobetti, S. (2015) “Flexibilização fiscal: novas tendências e desafios”. Texto para discussão n. 2132, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: Rio de Janeiro, Ipea, set. 2015.
- Serrano, F. (2001) “Acumulação e Gasto Improdutivo na Economia do Desenvolvimento”. In: *Polarização Mundial e Crescimento*, Orgs. Fiori, J. L. e Medeiros, C. A. , Petropolis, Editora Vozes, 2001.
- (2006) “Notas sobre o ciclo, a tendência e o supermultiplicador.” IE-UFRJ, disponível em: www.franklinserrano.files.wordpress.com
- Serrano, F. e Summa, R. (2012) “A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011”. *Revista Oikos*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, pp. 166-202, 2012.
- The Maddison Project Database, (2013) Disponível em: <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>, 2013 version.
- UNCTAD (2016) “Trade and development report, 2016”. Report by the secretariat of the United Nations Conference on Trade and Development, New York and Geneva, 2016.

Mudanças estruturais da economia soviética e russa no pós-guerra

Franklin Serrano y Numa Mazat¹

Resumen

O artigo estuda a trajetória econômica da União Soviética, de 1950 até 1991, e da Federação Russa após a dissolução da URSS, com um foco nas mudanças estruturais. O texto examina as razões que levaram à desaceleração do crescimento soviético a partir de 1975 e ao colapso econômico durante a Perestroika. A recessão da década de 1990 assim como a recuperação econômica pós-1998 são também analisadas. Identifica-se na economia russa uma heterogeneidade estrutural, já presente no período soviético, com fortes consequências sobre a inserção externa do país até hoje.

El artículo estudia la trayectoria económica de la Unión Soviética, de 1950 a 1991, y de la Federación Rusa tras la disolución de la URSS, con un enfoque en los cambios estructurales. El texto examina las razones que llevaron a la desaceleración del crecimiento soviético a partir de 1975 y al colapso económico durante la Perestroika. También son analizadas la recesión de la década de 1990 como la recuperación posterior a 1998. El foco del texto está puesto en la heterogeneidad estructural de la economía rusa, ya presente en el período soviético, y en las fuertes consecuencias sobre la inserción externa del país que continúan hasta hoy.

Introdução

Este artigo apresenta as principais mudanças estruturais ocorridas na economia da Rússia no pós-guerra. Nosso argumento central é que a economia da Rússia atual, a despeito de quase uma década de crescimento a taxas elevadas a partir de 1999, da reconstrução parcial e do fortalecimento do Estado e do retorno de uma postura geopolítica mais assertiva a partir do primeiro governo Putin (Mazat & Serrano, 2012), se caracteriza por uma forte

¹ • Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ).

heterogeneidade estrutural que tem como implicação uma grande vulnerabilidade no que diz respeito a sua inserção externa, que se manifestou mais uma vez na crise mundial de 2008-2009.

A heterogeneidade estrutural russa vem de três elementos fundamentais, a saber: 1) a acentuada dependência de tecnologia estrangeira na indústria para fins civis; 2) a baixa produtividade agrícola e as correspondentes dificuldades em termos de segurança alimentar; 3) a alta disponibilidade e o baixo custo relativo de produção de petróleo e gás (e algumas outras matérias-primas).

Apesar das transformações drásticas ocorridas na sociedade e na economia russa, esses elementos de heterogeneidade estrutural já estavam claramente presentes na União Soviética em meados dos anos 1970, e a fragilidade externa decorrente dessa heterogeneidade foi um elemento importante para a crise da economia soviética nos anos 1980, que se transformou em colapso a partir das reformas econômicas (e políticas) de Gorbachev.

A esses elementos estruturais se acrescentou, a partir de 1992, um quarto elemento muito importante que contribuiu para a vulnerabilidade externa da economia russa: a excessiva abertura financeira externa. Esses quatro elementos são fundamentais para o entendimento da atual fragilidade externa da economia de um país continental, que é uma potência militar nuclear relativamente grande, diversificada e industrializada, mas, ao mesmo tempo, muito dependente das exportações de petróleo e gás e fortemente afetada pelos movimentos dos fluxos de capitais internacionais de curto prazo.

A evolução da economia de planejamento central soviética de 1950 a 1991 pode ser dividida em duas fases principais que correspondem a distintos padrões de mudança estrutural. A primeira fase, entre 1950 e 1974, corresponde a um regime de acumulação extensiva de capital em que se observam taxas de investimento crescentes, rápido crescimento do produto e do PIB *per capita* e grande mudança estrutural, com ampla transferência da força da agricultura para a indústria. Nessa fase, o fator que limitava o crescimento era o investimento, pois eram ainda grandes as reservas de mão de obra no campo e matérias-primas exploráveis a baixo custo. Na fase seguinte, entre 1975 e 1991, o modelo de acumulação extensiva se esgotou com o fim das amplas reservas de mão de obra e de recursos naturais a baixo custo da fase anterior. Houve diversas tentativas de reordenação das prioridades para possibilitar o aumento da quantidade e qualidade de bens de consumo disponíveis para a população, uma drástica mudança na inserção externa da economia, a partir da qual o país passou a exportar energia e matérias-primas e importar alimentos e tecnologia dos países capitalistas em larga escala. Na etapa final do período soviético, de 1985 a 1991, se somou a essas tendências estruturais a desorganização crescente do sistema de planejamento com as reformas da Perestroika, que levou ao colapso da economia da URSS.

O estudo da economia capitalista da Federação Russa de 1992 até 2016 também pode ser dividido em duas fases principais. Uma primeira fase, de 1992 a 1998, marcada pela rápida transição para o capitalismo com a “terapia de choque” e a profunda recessão de uma economia em que o crescimento passou a ser limitado pela demanda efetiva. Finalmente, a fase de 1999 a 2016 correspondeu à recuperação da economia e à reconstrução do Estado

russo a partir de políticas de retomada do gasto público e da receita fiscal, nacionalização de empresas estratégicas do setor energético, acumulação de reservas externas e regime cambial de flutuação administrada.

Este trabalho está dividido em mais seis seções, além desta introdução. Começamos com o exame das principais características da economia soviética (seção II). A seção III trata da fase de rápido crescimento e grande mudança estrutural entre 1950 e 1974. Continuamos na seção IV com o estudo do período de desaceleração do crescimento (1975-1984) e a fase de crise e posterior colapso causado pelas reformas da Perestroika (1985-1991). O exame das características centrais do período que corresponde à recessão prolongada da fase do “tratamento de choque” entre 1992 e 1998 é o objeto da seção V. A seção seguinte (VI) estuda o período da recuperação nacionalista da economia russa, entre 1998 e 2008. A seção VII discute brevemente o impacto da crise mundial de 2008 e ressaltaa tendência de manutenção do regime de política econômica instaurado em 1999.

Características centrais da economia soviética

A economia socialista soviética, desde o início dos anos 1930, era baseada na propriedade estatal dos meios de produção (incluindo a coletivização das terras), na adoção do planejamento central, liderado pelo Gosplan (Comitê de Planejamento do Estado), como modo de regulação da economia, e na produção voltada para o uso (e não para a venda nem para o lucro).

Os trabalhadores tinham a garantia de pleno emprego ea obrigação legal de trabalhar. A disciplina e o controle social da força de trabalho, na ausência do medo do desemprego presente nas economias capitalistas (combinado com um sistema de bem-estar social universal), tinham que ser garantidos em última instância pela ameaça de punições legais ou policiais. Quando os diferenciais de salário ou outras vantagens positivas **não** atraíam a mão de obra necessária, o Estado tomava diversos tipos de iniciativas de mobilização de trabalho praticamente compulsório para seus projetos.

Os trabalhadores recebiam salários em dinheiro e podiam decidir livremente o que consumir (ou poupar a juros nominais muito baixos) a preços nominais que, às vezes, se mantinham estáveis por décadas. Porém, a produção e a disponibilidade física (distribuição e comercialização) de bens de consumo também eram decididas *a priori* pelos planejadores.

Havia propriedade coletiva das terras na URSS desde o processo de coletivização dos anos 1930. As fazendas coletivas eram divididas em duas grandes categorias: os kolkhozes (cooperativas) e os sovkhozes (fazendas estatais). Havia uma oferta adicional de bens agrícolas relativamente pequena, vendida no mercado, legalmente, a preços mais ou menos livres.

O Estado detinha também o monopólio do comércio internacional, ordenava a produção para a exportação e alocava as importações fisicamente a partir das decisões do sistema de planejamento central (Dyker, 1992). A moeda russa era inconvertível, os controles da conta de capitais eram absolutos, e a taxa de câmbio nominal era fixa em termos nominais.

Os preços de compra e de venda do que era produzido no setor estatal eram determinados administrativamente pelos custos primários de produção (salários e reposição do capital circulante), mais uma margem que servia tanto para arrecadar impostos indiretos quanto para cobrir a reposição do capital fixo. Havia, no entanto, uma imensa variedade de impostos extras e/ou **vários tipos de subsídios embutidos nos preços dos** diversos bens pelos mais variados motivos, o que tornava os preços relativos administrados também bastante opacos, mesmo como indicadores de custo.

A produção era organizada em empresas de tamanho médio e grande, com plantas industriais (e fazendas estatais) com escalas de produção de produtos padronizados, em geral, bem maiores que nas economias capitalistas (Ickes, 2007). As empresas costumavam ser praticamente monopolistas em seu segmento do “mercado” em termos de tipo de produto, ao menos numa determinada região geográfica, e tinham que cumprir um conjunto de metas estipuladas pelos planejadores centrais do Gosplan ou (em mais detalhe) pelos ministérios setoriais. Em geral, as metas mais importantes eram feitas em termos de valor bruto da produção, pois a tarefa principal do sistema de planejamento central era garantir que quantidades físicas de bens materiais específicos fossem produzidas por uma empresa e entregues dentro de determinados prazos para outras empresas e/ou usuários finais.

Os planejadores centrais costumavam propor metas ambiciosas de produção, em geral, calculadas como uma taxa de crescimento a partir das metas atingidas pela empresa no período de planejamento anterior, pois o objetivo era obter o máximo crescimento da economia a partir dos recursos humanos e materiais disponíveis. Havia incentivos para que as metas de produção fossem cumpridas (e se possível superadas) e, em geral, **não havia a recusa de financiar despesas extras que surgissem nas empresas em sua tentativa de atingir as metas** (Allen, 2003).

O sistema de planejamento central era voltado explicitamente para maximizar a produção de bens materiais a partir da mobilização dos recursos disponíveis de trabalho, capital, terra e demais recursos naturais. A eficiência ou minimização de custos não era uma prioridade central do sistema de planejamento da forma como foi concebido. Ao mesmo tempo, **não existia a pressão da concorrência** (efetiva ou potencial) de outros produtores que impelisse as firmas, por conta própria, a adotar inovações ou a uma desativação das plantas menos eficientes.

Dessa forma, a economia soviética se constituía basicamente numa economia de comando em que a alocação de recursos era feita predominantemente a partir das decisões administrativas dos planejadores centrais.

Nesse sistema, a coordenação e a liderança dos investimentos eram feitos diretamente pelo Estado por meio do sistema de planejamento que tentava alocar diretamente e em termos físicos os bens de capital fixo e circulante de acordo com as prioridades definidas pelos planejadores. Dessa forma, na prática, **não se configurava nenhuma restrição financeira aos investimentos planejados**. Devido a metas ambiciosas para o investimento e o gasto militar, combinados com a política de garantia de pleno emprego da mão de obra e o alto grau de rigidez de preços nominais e relativos, a economia de comando era caracterizada

por uma situação de permanente excesso de demanda no mercado de bens de consumo, uma economia em que a produção era limitada pela capacidade produtiva (oferta) e não pela demanda efetiva, como nos países capitalistas. No agregado, a economia da escassez implicava que a variável de ajuste entre a oferta e a demanda agregada fosse o nível real do consumo dos trabalhadores por meio de um mecanismo de poupança forçada a preços fixos, que era o que restava, uma vez deduzidos do produto disponível os gastos militares e em investimento do Estado (Kalecki, 1966 [1993]; Nell, 1997).

O produto potencial na economia de comando soviética era, em geral, limitado pelo nível e composição do estoque de capital fixo e por sua eficiência. No entanto, o grau de utilização da capacidade produtiva e, portanto, o produto efetivo podia ser limitado em cada setor pela escassez de insumos intermediários básicos (capital circulante) ou de força de trabalho. Qualquer gargalo importante na produção de insumos básicos poderia gerar uma subutilização da capacidade produtiva do estoque de capital fixo instalado (Kalecki, 1966 [1993], 1970 [1993]).

As prioridades do sistema soviético eram, em ordem de importância: 1) O investimento; 2) O gasto militar; 3) Consumo pessoal de subsistência (alimentos, roupas, alojamento); 4) O consumo público.

A URSS era uma economia de guerra desenhada para enfrentar economicamente e justificar os sacrifícios envolvidos na construção de um sistema social alternativo, bem como se defender militarmente das ameaças dos países capitalistas avançados. Vem daí a total priorização do investimento (para garantir a industrialização mais rápida possível) e dos gastos militares na alocação de recursos na economia dos anos 1950 até 1974. A garantia de um nível bem básico de consumo pessoal de subsistência a toda a população (alimentação, vestuário, moradia) era apenas a terceira prioridade. A quarta prioridade era o suprimento para toda a população do consumo público, que os soviéticos chamavam de consumo comunitário ou comunal, incluindo todos os gastos, como o sistema de saúde, a educação e demais serviços sociais e culturais. Nos anos 1950, principalmente a partir do governo Krushev, dentro da terceira prioridade, foi dada grande importância à tentativa de melhorar o padrão alimentar (especialmente o consumo de carne) da população. No entanto, a diferenciação e a sofisticação dos bens de consumo, bem como a difusão de bens de consumo duráveis, nunca chegaram a ter alta prioridade para os planejadores no período de 1950-1974.

A economia soviética era uma economia de guerra em vários sentidos. Tanto o sistema industrial soviético quanto o próprio sistema de planejamento central foram desenhados, desde o início, com o objetivo explícito de permitir que, no caso de uma guerra, o sistema produtivo como um todo (e não apenas as indústrias supostamente “militares”) pudesse rapidamente passar a produzir armas e suprimentos militares em grande quantidade (Kontorovich & Wein, 2007). A URSS montou um complexo militar-industrial de grandes proporções que associava empresas, centros de pesquisa e forças armadas e onde se concentrava a maior parte do esforço de pesquisa e desenvolvimento, assim como as inovações. Além disso, por preocupações com sigilo e segurança, as inovações tecnológi-

cas desenvolvidas no complexo industrial militar com frequência não se transformavam posteriormente em aplicações civis (algumas exceções notáveis eram a energia nuclear e a aviação civil). As descobertas científicas e tecnológicas com potenciais aplicações militares eram imediatamente consideradas confidenciais e de uso limitado ao complexo militar-industrial, o que ajuda a entender parte do atraso grande e crescente da tecnologia soviética no setor civil em relação à tecnologia civil dos países capitalistas avançados (Amann & Cooper, 1982). Os gastos militares totais eram de 9% do PIB em 1950, 12% em 1960, 13% em 1970 e 16% em 1980 (Ofer, 1987). Esses grandes e crescentes gastos militares no período da acumulação extensiva não levaram tanto a uma queda do ritmo de crescimento do investimento produtivo (e da economia), e sim a um crescimento mais lento dos gastos em consumo da população (Medeiros, 2008).

O VPK, a Comissão Militar-Industrial Soviética, era encarregado de garantir uma capacidade de mobilização rápida de toda a economia para alimentar o Exército em armas, equipamentos e suprimentos no caso de uma ameaça contra a segurança da URSS. O VPK exercia também uma forte influência sobre a estrutura, a organização, a composição e o *design* da produção industrial civil. Assim, as máquinas e ferramentas usadas na indústria soviética tendiam a ser de uso geral para permitir que, em caso de guerra ou de forte ameaça de conflito, a produção civil pudesse ser substituída pela produção de armas e equipamentos militares (Gaddy, 1996). Os produtos soviéticos civis, já pouco adaptados para as necessidades da população, não se beneficiavam, ainda por cima, de um bom sistema de controle de qualidade, que era reservado ao setor militar (Gaddy, 1996).

O período da acumulação extensiva (1950-1974)

Muitas características estruturais da economia soviética mudaram bastante entre o período anterior e posterior a 1950, como no setor agrícola ou na inserção comercial externa. A evolução da economia soviética entre 1950 e 1991 pode ser dividida em duas grandes fases, cada uma associada a diferentes ritmos de crescimento econômico, que correspondem a distintos padrões de acumulação de capital e de mudança estrutural. Na fase de acumulação extensiva, de 1950 a 1974, o PIB *per capita* soviético cresceu a uma média anual respeitável de 3,5%, enquanto na fase posterior de tendência à estagnação cresceu apenas a 0,2% ao ano (Maddison, 2006).

Dada a abundância de mão de obra, em grande parte subempregada (especialmente, usando métodos de produção atrasados no campo) e de recursos naturais (matérias-primas básicas e fontes de energia) de baixo custo de extração durante o padrão de investimento e mudança estrutural da acumulação extensiva de 1950-74, a capacidade produtiva da economia soviética tinha como limite apenas o estágio já alcançado pela acumulação de capital físico, isto é, o tamanho e a eficiência técnica (relações capital-produto) do estoque de capital existente. O crescimento da produtividade do trabalho podia ocorrer a taxas relativamente altas a partir de dois mecanismos básicos. O primeiro é a transferência de mão de obra de setores e ocupações de baixa produtividade para setores e atividades de

produtividade mais alta. O segundo é o próprio aumento endógeno de produtividade dentro do setor industrial, que ocorre quando a taxa de investimento é elevada, devido ao progresso técnico incorporado nas novas máquinas e nos equipamentos instalados.

No primeiro caso, a mecanização da agricultura aumentou a produtividade agrícola e liberou mão de obra para a indústria e para o setor de serviços urbanos onde os níveis de produtividade eram bem maiores. No segundo caso, no setor industrial, a produtividade do trabalho cresceu com a criação acelerada de novas plantas industriais de grande escala de produção (bem maiores que as plantas ocidentais do mesmo tipo) que incorporavam técnicas industriais mais modernas, copiadas e/ou adquiridas dos países capitalistas mais avançados de diversas maneiras. Naturalmente, a velocidade e a intensidade desse processo de progresso técnico totalmente incorporado nos novos bens de capital dependiam fundamentalmente de altas taxas de investimento.

Em decorrência da prioridade dada ao investimento e às armas e, portanto, à indústria pesada, a proporção do consumo no PIB caiu ao longo do período de acumulação extensiva, passando de 55% do PIB, em 1950, para 49% do PIB, em 1970. Assim, a taxa de crescimento do consumo tendeu a ficar abaixo da taxa de crescimento do PIB entre 1950 e 1974 (Ofer, 1987).

Ao contrário do que ocorreu no período anterior à Segunda Guerra Mundial, a parcela do investimento voltado para o setor agrícola aumentou de forma significativa a partir dos anos 1950, passando de 11,8% em 1946 para 20,1% em 1975 (Gaidar, 2007: 87). As autoridades soviéticas promoveram a colonização das “terras virgens”, a mecanização e a chamada “quimicalização” (fertilizantes e defensivos agrícolas) mais intensa da agricultura. Essa estratégia foi relativamente bem-sucedida até o início dos anos 1960 (Gaidar, 2007: 85). Porém, apesar do alto nível de investimento e da pesquisa agrônômica, o aumento da produtividade agrícola na URSS sempre foi prejudicado pelas condições climáticas e naturais difíceis (Bellinger & al., 2005).

Ao longo do período de acumulação extensiva e alto crescimento, a União Soviética sofreu um forte processo de mudança estrutural com grandes mudanças na distribuição setorial da força de trabalho. Enquanto, em 1950, 48% da população ativa da União Soviética trabalhavam no setor agrícola, em 1970, esse número caiu para 25%. A indústria, que ocupava 27% dos trabalhadores em 1950, passou a ocupar 38% em 1970.

Depois do fim da Segunda Guerra Mundial, a URSS criou o Conselho de Assistência Econômica Mútua (CAEM), um bloco de comércio entre as economias centralmente planejadas onde a União Soviética exportava basicamente energia e matérias-primas em troca de produtos industriais, especialmente máquinas e equipamentos, mas também alguns bens de consumo. Os termos de troca eram, em geral, desfavoráveis à URSS, que, em tese, poderia produzir muitos desses bens industriais domesticamente a custos mais baixos. Assim, até o início dos anos 1970, o comércio exterior da URSS era limitado e, principalmente, focado nos países-membros do CAEM por razões geopolíticas e representava um certo fardo para a URSS (Nove, 1992).

As exportações de armas mesmo para países fora do Pacto de Varsóvia, embora consideráveis, também não chegaram, ao menos até os anos 1970, a gerar muitas receitas em divisas, pois, em geral, eram pagas em rublos ou trocadas por mercadorias e financiadas pelos próprios soviéticos em termos bem favoráveis, por motivos políticos e estratégicos.

O período de tendência a estagnação (1974-1991)

Entre 1974 e 1984, a taxa média de crescimento do PIB *per capita* foi de cerca de 1% ao ano e na Perestroika (1985-1991) ficou negativa: -1,3% ao ano.

O governo soviético percebeu que taxas de crescimento tão elevadas quanto no passado não seriam mais viáveis nas novas circunstâncias de meados dos anos 1970. O padrão de investimento e mudança estrutural da acumulação extensiva estava perdendo dinamismo, em boa parte, pelo seu próprio sucesso tanto em aproveitar a dotação de recursos naturais e matérias-primas de custo de produção mais baixo quanto em eliminar as reservas de mão de obra. A partir de 1975, foi feita uma tentativa de mudança estrutural da economia para o que os soviéticos chamavam de acumulação intensiva, em que a ênfase maior passaria a ser em qualidade, variedade e custo e não apenas na quantidade do que fosse produzido (Hewett, 1988; Kotz, 2007). Embora, a tentativa de passagem para a fase de acumulação intensiva tenha fracassado, o diagnóstico das autoridades sobre o esgotamento do padrão de acumulação extensiva se mostrou, em linhas gerais, basicamente correto.

Um dos elementos de perda de dinamismo era a tendência a custos crescentes da exploração de matérias-primas e recursos energéticos. A localização das reservas minerais mais abundantes se deslocou para o leste, onde os custos materiais de exploração crescentes, especialmente devido ao clima extremamente frio. A pressão sobre a infraestrutura de transporte também era crescente (Gaddy & Hill, 2003; Bellinger & al., 2005).

Entretanto, o elemento central do esgotamento do padrão de acumulação extensiva foi a tendência a uma escassez crônica de mão de obra, devido ao fim das reservas de força de trabalho rural subempregada, às evoluções demográficas e à alta taxa de participação feminina na força de trabalho, em boa parte fruto do próprio sucesso do regime de acumulação extensiva. Foi, ainda, muito agravada pela drástica e surpreendente desaceleração do crescimento da produtividade agrícola, que impediu a ulterior redução da parcela da força de trabalho empregada na agricultura (que se estabilizou em torno de elevados 20% nos anos 1980). Apesar dos investimentos crescentes no setor, a taxa de crescimento da produtividade agrícola se reduziu de 3,1% ao ano, no período 1950-1978, a apenas 0,6% ao ano, de 1978-1990. O uso excessivo de produtos químicos para melhorar a fertilidade (que esgotou o conteúdo mineral dos solos), os sistemas de irrigação mal planejados e o fracasso da exploração 'terras virgens' explicam esse desempenho fraco (Bellinger & al., 2005: 193-206).

A disponibilidade de mão de obra também foi limitada por fatores demográficos e, em particular, o declínio marcado da taxa de fertilidade é atribuído à educação em massa das mulheres e à eliminação da pobreza absoluta na URSS, além da crescente urbanização

da população, das melhorias educacionais e do problema da falta de moradia adequada (Brown & al., 1994: 25). O crescimento da população da URSS, que era de 1,3% ao ano no período 1950-1978, caiu para 0,9% depois de 1978, enquanto a taxa de crescimento do emprego, que era de 1,6% ao ano de 1950 a 1978, caiu progressivamente para apenas 0,3% entre 1978 e 1990 (Maddison, 1998).

O resultado combinado dessas tendências demográficas, da política de pleno emprego permanente e do esgotamento da mão de obra anteriormente subutilizada no campo foi a criação, na URSS, de uma situação crônica de escassez de mão de obra a partir de meados da década de 1970, situação muito rara no mundo capitalista, a não ser em tempos de guerra total.

A escassez de trabalho levou ao agravamento de uma série de problemas que conspiravam contra o crescimento da produtividade do trabalho. **Não apenas se esgotaram** os ganhos de produtividade advindos da transferência da força de trabalho da agricultura para a indústria, como também tendeu a faltar mão de obra para operar novas máquinas de maior produtividade. Como consequência, o crescimento da produtividade do trabalho na economia como um todo se reduziu de 2,7% para 1,0% entre 1950-1978 e 1978-1990 e, na indústria, houve queda do crescimento da produtividade de 3,3% para apenas 1,5% nos mesmos períodos.

Com o processo de “desestalinização” promovido por Krushev, houve um “relaxamento da disciplina”, que se intensificou ao longo da Era Brejnev, na medida em que a coerção estatal estava se tornando cada vez menos intensa e violenta. Num contexto de pleno emprego garantido, de desmontagem do sistema coercitivo vigente durante o período stalinista e de real escassez de trabalho crônica, o poder de barganha dos trabalhadores soviéticos frente aos gerentes das empresas se reforçou, então, consideravelmente. A deterioração da disciplina significava, também, uma falta de respeito aos comandos e aos procedimentos, uma adesão menor aos critérios de qualidade, aos objetivos de produção e às regras de funcionamento do sistema. As tentativas dos dirigentes soviéticos, a partir de Krushev, de criar estímulos salariais para obter um maior compromisso dos trabalhadores fracassaram totalmente (Filtzer, 1992; Ellman & Kantorovich, 1992).

Ao contrário do padrão de acumulação extensiva, em que a mão de obra disponível para a indústria era abundante, num contexto de escassez de mão de obra, seria fundamental para o aumento da produção liberar a mão de obra empregada no estoque de capital antigo para equipar as novas máquinas que permitiam maior produtividade do trabalho, reduzindo assim a idade média do equipamento instalado. Mas, devido à rigidez das metas de produção do plano, na prática, a idade média do estoque de capital aumentou em vez de diminuir, mesmo no período de escassez de mão de obra, quando o prolongamento da vida útil do capital não fazia mais sentido. Isso prejudicava o crescimento da produtividade e agravava a tendência ao surgimento de capacidade ociosa nos novos equipamentos, justamente os mais eficientes.

Além de seu efeito negativo sobre a difusão das inovações tecnológicas, a militarização da economia era um fardo para uma economia restrita pela oferta. A *détente* e a *Ostpolitik*

no início dos anos 1970 pareciam assinalar um relaxamento das tensões da Guerra Fria, mas a situação começou a piorar a partir da renúncia de Nixon, em 1974, e se agravou no final da década, depois do início da Guerra do Afeganistão, recrudescendo com a chegada ao poder de Ronald Reagan, em 1981. Assim, a expansão e a diversificação do consumo eram consideravelmente limitadas pela parcela incompressível do produto investida no complexo militar-industrial.

Nesse contexto, a custosa industrialização da Sibéria também representou um fardo significativo para a economia da URSS, dificultando a mudança do regime soviético de acumulação. As condições climáticas difíceis da Sibéria representavam uma perda importante em termos de produtividade do trabalho (e aumento na relação capital-produto) em comparação com a situação nas regiões de clima mais temperado do país.

Esses diversos problemas mostram que, apesar do diagnóstico correto sobre a perda de dinamismo do padrão de acumulação extensiva, a URSS não conseguiu transitar para a desejada fase da acumulação intensiva nos anos 1970.

Em parte, devido ao baixo crescimento da produtividade agrícola e, em parte, à rápida urbanização e ao objetivo do governo de continuar a melhorar substancialmente a qualidade da dieta da população, a demanda dos soviéticos por alimentos e carne, em particular, foi aumentando muito mais rapidamente do que a produção doméstica. A importação de alimentos de países capitalistas foi se tornando crescente e a URSS virou o maior importador mundial de cereais nos anos 1970 (GAIDAR, 2003). Em decorrência dessa situação, a balança comercial soviética para os grãos e outros produtos agrícolas piorou muito a partir do início da década de 1970.

A URSS também tinha que recorrer às importações provenientes das economias capitalistas para alguns itens importantes de alta tecnologia, bens de capital e insumos, especialmente nos setores de informática, eletrônica e química fina. Adicionalmente, as importações vindas dos países capitalistas eram consideradas úteis para resolver gargalos na produção soviética e moderar a escassez interna de certos produtos específicos (Hanson, 1981: 135). Nesse contexto, o padrão de comércio exterior da URSS começou a mudar drasticamente durante os anos 1970. Porém, as importações soviéticas dos países capitalistas eram fundamentalmente limitadas pela dificuldade de financiar essas importações crescentes em divisas.

Houve, então, uma verdadeira explosão do comércio exterior soviético após a crise petrolífera de 1973 (Smith, 1993), puxada pelo esforço do governo para exportar petróleo a preços internacionais atraentes. A construção de gasodutos, principalmente financiada por investimentos estrangeiros, viabilizou também uma forma de exportar gás e obter mais divisas dos países da Europa ocidental. A opção para essa nova inserção externa baseada na exportação de petróleo acarretou um profundo redesenho estrutural da economia soviética. Assim, o investimento foi crescentemente destinado ao setor energético, em detrimento de outros setores, como de bens de consumo ou de alta tecnologia civil. A reconversão do sistema energético e os vultosos investimentos de exploração em petróleo e gás, setores com

relações capital-produto elevadas, também ajudam a explicar a associação de altos níveis de investimento e de baixas taxas de crescimento econômico do período.

As exportações de armas soviéticas foram também beneficiadas pela grande quantidade de “petrodólares” que fluiu para os países produtores de petróleo durante a década de 1970. Os aliados da URSS exportadores de petróleo (Irão, Síria, Líbia, etc.), que costumavam receber as armas soviéticas praticamente sob a forma de ajuda militar, passaram, então, a poder pagar por elas.

O resultado dessa nova inserção externa soviética foi um aumento muito forte da abertura comercial da URSS. As exportações nominais em dólar soviéticas para os países ocidentais cresceram a uma taxa anual média de 26% entre 1970 e 1980 (Smith, 1993). As importações nominais em dólar soviéticas provenientes dos países ocidentais aumentaram a um ritmo ainda mais acelerado. Consequentemente, a URSS enfrentou déficits comerciais e da balança de transações correntes cada vez maiores. Esses déficits foram facilmente financiados por empréstimos internacionais graças ao contexto de abundância de crédito internacional característico dos anos 1970.

Outra consequência desse novo modelo de inserção externa foi uma profunda mudança na estrutura do comércio exterior soviético. A parcela das matérias-primas no total das exportações nominais da URSS para os países não socialistas aumentou muito ao longo do período, passando de 45,7% em 1972 para mais de 65,8% em 1980 (Smith, 1993: 75, 142). O novo rumo do comércio soviético criou uma situação de vulnerabilidade externa estrutural para o país a partir da década de 1970. A importância crescente das importações dos países capitalistas obtidas em troca de matérias-primas fez a URSS depender cada vez mais da evolução dos preços internacionais (principalmente do petróleo e do gás), que são extremamente voláteis e, em última instância, muito influenciados pelas políticas macroeconômica e energética dos EUA (Serrano, 2004).

Além disso, a dependência externa tornava a URSS vulnerável a mudanças na política externa americana. Com as sanções que se seguiram à Guerra do Afeganistão, os Estados Unidos aumentaram muito o número de categorias de artigos cujo comércio era proibido com o bloco comunista soviético no início dos anos 1980 (Fernandes, 1992). A maior vulnerabilidade externa ficou clara a partir de 1980, quando, depois do segundo choque do petróleo, os preços internacionais em dólar do petróleo começaram a cair. Em decorrência do aumento da taxa de juros americana em 1979 e da posterior crise da dívida externa de muitos países em desenvolvimento, a abundância de empréstimos internacionais privados a baixas taxas de juros em dólar acabou, dificultando o financiamento dos déficits externos soviéticos. Assim, as importações soviéticas provenientes dos países capitalistas tiveram que ser reduzidas no início dos anos 1980, o que criou mais dificuldades para o abastecimento do mercado interno e para o crescimento econômico soviético.

Essas dificuldades facilitaram a chegada ao poder de dirigentes ‘reformistas’ e, em particular de Mikhail Gorbachev, em 1985. Gorbachev promoveu a Perestroika (“reconstrução” em russo) que visava à reestruturação da economia por meio de um conjunto de reformas. Segundo Gorbachev, os dois principais objetivos da Perestroika eram parar a tendência à

queda da taxa de crescimento da URSS e melhorar o padrão de vida da população soviética. Os reformadores soviéticos da Perestroika consideravam que esses dois objetivos eram interligados e podiam ser atingidos mediante a resolução de dois problemas centrais: o “relaxamento da disciplina” e a ineficiência alocativa e inovativa crescente do sistema de planejamento central. O sistema deveria ser flexibilizado com a adoção de um certo grau de descentralização e de uma participação mais direta dos trabalhadores na gerência das empresas. Mas as mudanças mais radicais no modo de funcionamento do sistema soviético promovida pela Perestroika foram a criação de um setor privado e a introdução parcial de mecanismos de mercado.

Na prática, as reformas permitiram atividades econômicas privadas individuais e de cooperativas independentes do governo, grande autonomia de decisões nas empresas e parcial descentralização do comércio exterior com a permissão para empresas exportarem e importarem diretamente. Tomadas individualmente, muitas das reformas advindas da combinação de Glasnost com Perestroika não parecem, à primeira vista, terem sido necessariamente de grande impacto, seja positivo ou negativo. Mas, tomadas em conjunto, desorganizaram rápida e completamente a economia soviética, agravando substancialmente todos os problemas econômicos do país e levando, em poucos anos, uma economia quase estagnada, porém funcional, ao colapso.

Um conjunto de leis e de decretos foi adotado para implantar o programa de reforma da Perestroika. A lei sobre a empresa estatal, de 1987, outorgava uma autonomia substancial às empresas estatais. Essa lei especificava que os planos centrais se tornariam indicativos e não mais compulsórios. As empresas estatais ainda deviam respeitar metas de valor de produção, porém os planos detalhados de balanços materiais de insumos e produtos para cada companhia foram abandonados. Os requerimentos de produção do Gosplan foram substituídos por encomendas estatais e somente uma parte da produção das empresas devia ser comprada pelo Estado. O resto da produção podia ser vendido no comércio de atacado entre empresas. Assim, as empresas soviéticas se tornavam livres para escolher os compradores de parte de sua produção. O sistema de preço não era mais inteiramente controlado pelo Gosplan. Um número crescente de preços podia ser fixado livremente pelas empresas, embora os preços dos bens básicos e estratégicos (energia, matérias-primas, saúde, etc.) permanecessem tabelados pelo Estado. O autofinanciamento das empresas, por meio dos lucros retidos e de créditos bancários, foi também adotado (Goldman, 1992).

A maior autonomia das empresas estatais teve muitas consequências negativas sobre o funcionamento do sistema econômico soviético. Ela desorganizou a coordenação sistêmica da economia previamente garantida pelo Gosplan, que estava perdendo progressivamente seu controle sobre o sistema econômico soviético, pois se tornara o cliente menos interessante para as empresas. A autonomia criou também vários gargalos e piorou a situação de escassez crônica de vários produtos e insumos (Di Leo, 1991). Os conselhos de trabalhadores tiraram proveito da autonomia para aumentar a parcela dos lucros indo para os fundos de incentivo, em detrimento do investimento. Assim, a parcela dos lucros retidos pelas empresas indo para os fundos de incentivo chegou a representar 82% em 1988 e

cerca de 95% em 1989 (Ellman & Kantorovich, 1992). A maior parte desses fundos de incentivo era usada para aumentar os salários. Além disso, graças à Glasnost, as greves passam a ser permitidas.

O aumento acelerado dos salários nominais, num contexto de escassez crescente de alguns produtos, piorou o problema do excesso estrutural de demanda por bens de consumo na URSS, contribuindo também para aumentar ainda mais a inflação dos preços não tabelados. Mesmo no caso dos produtos com preço tabelado, o clima político permissivo facilitou a expansão de um novo mercado negro crescente, onde os preços ficavam bem acima do nível oficial.

A liberdade de determinar os preços de “novos produtos” fora do sistema de contratos estatais desorganizou completamente o sistema de preços. As empresas produtoras de bens de consumo tendiam a abandonar a produção de bens básicos de preços tabelados para produzir “novos produtos” de consumo, que só incorporavam pequenas alterações em relação aos itens já existentes e eram bem mais rentáveis, pois, dada a total ausência de concorrência intra ou intersetorial, podiam ser vendidos a preços altos com margens de lucro bem maiores. O efeito dessa nova estratégia das empresas foi uma escassez crescente dos produtos de consumo e insumos mais básicos. A atividade dos mercados secundários ilegais aumentava rapidamente, suprindo os que eram capazes de pagar mais que o preço de varejo tabelado para os bens de consumo básicos (Smith, 1993: 107-109; Kotz, 2007: 79). Assim, muitos bens tinham, ao mesmo tempo, um preço fixado pelo Estado, um preço vigente no mercado livre (para uma variante muito próxima do bem em questão) e um preço ainda maior no mercado negro. Como as estatísticas oficiais não levavam em conta esses “novos produtos” e tampouco os bens vendidos no mercado negro, elas o processo inflacionário tanto de custo quanto de demanda em progresso na União Soviética (Smith, 1993: 109).

Por outro lado, a Lei sobre a Atividade Individual (1986) e a Lei sobre as Cooperativas (1988) representaram o nascimento do setor privado na União Soviética. As “cooperativas” podiam funcionar como empresas privadas e não tinham que obedecer ao sistema de planejamento. Além disso, foi permitido que uma mesma pessoa fosse membro de várias cooperativas, o que significou, na prática, a possibilidade da emergência de uma nova classe de homens de negócios, com atividades em múltiplos setores da economia soviética. As cooperativas também tinham o direito de desenvolver atividades de serviços de crédito, constituindo o embrião de um sistema de instituições financeiras privadas. As cooperativas também passaram a ter acesso ao comércio exterior e foram também autorizadas a participar de *joint ventures* com empresas estrangeiras.

As cooperativas podiam contratar funcionários, o que significou a introdução da noção de emprego privado assalariado no sistema soviético. As cooperativas gozavam de uma liberdade total para estabelecer seus preços e suas margens de lucros (Nuti, 1989). Muitas delas se tornaram grandes empresas, operando até no comércio e nas finanças. No final de 1991, 6,2 milhões de pessoas estavam trabalhando nessas cooperativas (Nove, 1992: 403).

Muitas cooperativas foram criadas pelos funcionários e gerentes das empresas estatais que compravam os bens produzidos pela empresa estatal onde continuavam trabalhando a preços controlados pelo Estado, processavam esses produtos na cooperativa, em geral sem realizar nenhuma alteração significativa, e vendiam-no a preços livres, muito maiores, ou até no mercado negro. Essas práticas contribuíram para piorar ainda mais a situação de escassez de bens de consumo e gargalos no suprimento de insumos na qual se encontrava a União Soviética.

Essa acumulação de riqueza nas mãos dos gerentes estatais aumentou drasticamente graças à descentralização do comércio exterior, estabelecida pelo “Decreto sobre a Atividade de Comércio Exterior do Estado, da Cooperativa e outras Empresas”, adotado em dezembro de 1988. Esse decreto acabava com os controles estatais estritos sobre o comércio exterior. Assim, muitas cooperativas compravam bens a preços domésticos tabelados e vendiam-nos no exterior, em divisas, a preços bem maiores (Gustafson, 1999: 27). Esse esquema de arbitragem era muito lucrativo e alguns gerentes conseguiram enriquecer, formando um grupo de ricos capitalistas (Kotz, 2007: 90).

A liberdade – parcial, no caso das empresas estatais, e total, no caso das cooperativas – para fixar seus preços perturbou profundamente o sistema de preços e a distribuição de renda na União Soviética. Como o governo progressivamente foi dando maior liberdade de fixação de preços para as empresas sem nenhuma preocupação de criar condições de concorrência e/ou algum tipo de regulação governamental que evitasse abusos, a previsível desorganização do sistema de preços, de distribuição e de abastecimento em diversos produtos e regiões se tornou inevitável. De fato, criou-se um contexto inédito em que monopólios regionais e setoriais tinham a liberdade de fixar uma boa parte de seus preços, graças aos quais os gerentes das empresas tinham grandes incentivos a conceder aumentos de salários nominais a seus trabalhadores e repassá-los aos preços de seus produtos.

A vulnerabilidade externa da URSS piorou muito durante a Perestroika, e as contas externas foram se deteriorando ao longo do tempo em boa parte por conta do impacto da forte e permanente queda dos preços internacionais do petróleo depois de 1985. O déficit da balança comercial piorou também por causa do aumento da demanda doméstica por bens de consumo e produtos agrícolas, decorrente da crescente escassez e desorganização da oferta doméstica de vários produtos e da maior liberdade que as firmas estatais e as novas cooperativas tinham para importar. Além disso, o abandono do comunismo nos países-satélites da Europa central e oriental marcou o fim do CAEM. O conjunto desses fatores levou a um colapso do comércio exterior soviético em 1991, quando o valor das exportações totais caiu 33% e o valor das importações se reduziu em 44% (Smith, 1993: 174).

Em 1991, a URSS se encontrava numa situação econômica dramática. O sistema econômico foi se tornando incapaz de atender a demanda doméstica por bens de consumo e produtos agrícolas. As reformas da Perestroika haviam desorganizado completamente a economia, e a Glasnost minava a autoridade do aparato de Estado, sem colocar nada coerente no lugar do que havia sido sabotado de cima para baixo. O PIB *per capita* da URSS, que já havia caído 3,1% em 1990, caiu ainda mais (6,8%) em 1991. A inflação não podia mais

ser controlada. O sistema de preços estava totalmente desorganizado. O nascimento de um mercado capitalista tinha permitido a acumulação de fortunas enormes por parte de grupos privilegiados de gerentes estatais. A distribuição de renda na União Soviética estava se tornando cada vez mais desigual. O objetivo da maior parte dos dirigentes políticos, representando os interesses de gerentes estatais e das “cooperativas”, tinha passado a ser a “transição para a economia de mercado”. O processo rápido de desintegração econômica e política terminou em 25 de dezembro de 1991, quando a União Soviética simplesmente deixou de existir, poucos dias depois do fim das reservas externas do país.

A transição para o capitalismo via “tratamento de choque” (1992-1998)

A implantação da “terapia de choque” começou no dia 2 de janeiro de 1992 com a liberalização da maior parte dos preços e, em particular, da taxa de câmbio. A decisão de liberalizar os preços foi responsável por um surto inicial de inflação que eliminou de uma vez o excesso crônico de demanda agregada que existia aos preços anteriores à reforma e reduziu drasticamente o valor real dos elevados depósitos em rublo herdados do fim da URSS. A liberalização do comércio exterior significou uma redução substancial das barreiras tarifárias às importações, o fim das quotas de importações e o aumento da difusão dos produtos importados entre os que tinham condição de pagar por eles (Drebentsov & Ofer, 1999).

Depois do surto de inflação inicial observado até março de 1992, o processo inflacionário russo se tornou crônico, pois se transformou em uma inflação de custos persistente, na medida em que as empresas e os trabalhadores russos tentaram reajustar seus salários e preços para compensar suas perdas iniciais de renda real. Depois do forte choque de preços inicial, a demanda efetiva na Rússia não era mais excessiva, e o sistema econômico passou a ser restrito pela demanda e não mais pela oferta, uma vez que o investimento, o consumo e o gasto público caíram sistematicamente em termos reais ao longo do período de transição.

Essa inflação de custos era realimentada pela taxa de câmbio nominal, que se desvalorizou muito até 1995, pelos aumentos de salários nominais e pelos aumentos desordenados das margens de lucros nominais em vários setores. A supressão dos controles de capital externo não trouxe a esperada entrada de investimentos estrangeiros diretos e sim fuga de capitais. O Banco Central russo manteve o câmbio totalmente flexível até o fim de 1995. O câmbio nominal se desvalorizou contínua e consideravelmente entre 1992 e 1995, como efeito da fuga de capital.

Políticas fiscais e monetárias muito contracionistas foram adotadas na Federação Russa como parte do “tratamento de choque” e levaram a um intenso racionamento do crédito às empresas, que teve um impacto negativo sobre o investimento. O incentivo à criação de bancos privados, não aumentou a disponibilidade de crédito, já que essas novas instituições financeiras ficaram focadas em atividades especulativas, nas privatizações e em aplicações

em títulos públicos. A política fiscal contracionista levou a uma queda dramática dos gastos do governo na Rússia em termos reais (56% entre 1991 e 1992).

Apesar dos déficits elevados, a política fiscal foi contracionista, pois o impacto negativo direto da forte queda dos gastos públicos sobre a demanda não foi compensado por um aumento do consumo privado. O aumento da renda disponível do setor privado advindo da redução da arrecadação fiscal beneficiou fundamentalmente empresas e indivíduos de alta renda com baixa propensão a consumir produtos de fabricação russa. O racionamento do crédito, a queda dos salários reais e do consumo e o forte recuo do gasto público se refletiram numa queda espetacular do nível do investimento agregado (público e privado), que caiu 84% em termos reais entre 1990 e 1998 (Kotz, 2007). O encolhimento da demanda efetiva provocado pela política macroeconômica contracionista durante o “tratamento de choque” levou a altas taxas de crescimento negativas e grande instabilidade.

Em 1995, uma política econômica de estabilização com âncora cambial foi implantada na Rússia, a fim de controlar a inflação. Num contexto internacional de desregulação financeira, uma grande quantidade de capital externo de curto prazo fluía para os países da periferia que ofereciam taxas de juros esperadas em dólar elevadas e tinham realizado a abertura financeira (Medeiros, 2008b). A Rússia conseguiu atrair fluxos elevados de capital especulativo de curto prazo. A situação de fragilidade externa criada pela entrada desses fluxos de capital especulativo de curto prazo era piorada pela ausência de controle de capital e sequer da obrigação de internalizar as receitas de exportação pelo Banco Central da Rússia.

A Rússia, durante todo esse período, teve superávits comerciais tanto pelo nível agregado deprimido das importações por conta da recessão quanto pelo elevado nível de exportações de matérias-primas. Assim, ao contrário da maioria dos países periféricos e de praticamente todos os países em transição (fora a China), cuja fragilidade externa vinha em boa parte da balança comercial, na Rússia, foi exclusivamente a tendência de crescentes saídas de capital legais e ilegais que levou ao aprofundamento da vulnerabilidade externa e posteriormente à crise.

O câmbio nominal fixo reduziu muito a inflação de custos. Ao mesmo tempo, a demanda efetiva continuou caindo devido aos cortes de gastos públicos, e o investimento agregado também continuou em queda. A restrição de crédito na Rússia, ligada às políticas de estabilização macroeconômica a partir da tentativa de controlar os agregados monetários em termos nominais em meio a um forte processo de inflação de custos, foi tão intensa que gerou uma crescente desmonetização da economia (com grande redução do valor real dos agregados monetários) e principalmente das transações realizadas entre empresas, que recorriam a esquemas de compensação de dívida entre si mesmas. Essas práticas eram também usadas pelas instituições públicas, principalmente locais, que anulavam dívidas tributárias em troca da compra de bens e equipamentos.

A privatização das empresas estatais começou numa pequena escala em 1991, antes de conhecer uma grande aceleração a partir de outubro de 1992, quando foi proposto o sistema dos *vouchers*, que ofereciam a possibilidade de participar dos leilões organizados pelo Estado a fim de transferir seus ativos para a esfera privada (Goldman, 2003). Na

prática, a maior parte das ações das empresas privatizadas era distribuída a seus próprios funcionários. Outra parte das ações era distribuída em troca de *vouchers*, e o restante ficava nas mãos do Estado até ser vendida posteriormente em leilões (Clarke, 2007: 80).

A liberalização dos preços e a conseqüente queda dos salários reais obrigaram muitos a vender seus *vouchers* por um preço irrisório para fundos de investimento ou instituições financeiras antes desses leilões, por uma questão de necessidade. Os fundos de investimento e as instituições financeiras usaram esses *vouchers* para entrar no capital das empresas mais valiosas, produtoras de bens comercializáveis, onde adotaram comportamentos predatórios que serão analisados adiante. Nesses casos, os gerentes enriquecidos durante a Perestroika manobravam com essas instituições para adquirir ações dos funcionários e tomar o controle das empresas mais cobiçadas (Clarke, 2007).

A partir de 1995, o esquema de privatizações de “empréstimos contra ações” permitiu a instituições financeiras de emprestar dinheiro ao Estado russo que, em compensação, dava ações das principais companhias estatais exportadoras, principalmente de *commodities*. A repartição das ações era decidida não pelo governo, mas pelas próprias instituições emprestadoras. O Estado devia reembolsar seus credores para recuperar as ações, o que não aconteceu (Clarke, 2007).

A privatização dos ativos estatais foi um dos principais meios para mudar a estrutura distributiva igualitária da União Soviética. O processo de privatização beneficiou, na prática, a nova classe de empresários que tinha surgido durante a Perestroika, os próprios dirigentes dessas empresas a serem privatizadas e outros responsáveis administrativos, militares e políticos que tinham os contatos adequados.

Embora o PIB tenha caído mais de 50% entre 1990 e 1998, a taxa de desemprego chegou a um máximo de “apenas” 13% em 1998, o que indica que houve uma forte queda da produtividade efetiva do trabalho na economia. As empresas russas, públicas ou privadas, raramente cortavam de forma drástica seu quadro de funcionários, apesar dos seus problemas financeiros, porque, na maior parte dos casos, os gerentes dependiam do apoio dos trabalhadores para se manter no cargo, fenômeno que se estendeu também a muitas empresas privadas (Clarke, 1998; 1999)

As mudanças na propriedade dos meios de produção e a adoção de uma escala de remuneração “capitalista” fizeram com que a distribuição de renda na Rússia piorasse muito durante a transição. O salário real caiu 1/3 entre 1990 e 1998, enquanto a renda do capital não parou de aumentar ao longo do período (Clarke, 2007: 58). O sistema de previdência universal vigente no período soviético foi também abandonado. O consumo privado caiu uma taxa média de -1,5% ao ano entre 1992 e 1998.

A produção industrial da Rússia, em 1998, caiu para 48% do seu nível de 1991. Essa situação era o resultado natural do colapso da demanda efetiva. A abertura comercial desordenada levou, também, a uma súbita exposição da indústria russa à concorrência internacional num contexto de forte recessão e restrições de financiamento.

Todos os setores da indústria russa sofreram durante a transição, com graus diversos. A indústria de bens de consumo, muito exposta à concorrência dos produtos importados,

foi uma das mais atingidas. O setor de bens de capital sofreu ainda mais, devido à queda muito forte do investimento à sua falta de competitividade tecnológica em nível mundial. A indústria pesada e a indústria química, cujos produtos não sofriram tanto na comparação com o padrão de qualidade internacional, tiveram um desempenho bem menos ruim, ainda que sua produção também tenha caído. Finalmente, foi a mineração e principalmente o setor de petróleo e gás que tiveram a melhor performance relativa, graças às exportações.

A liberalização e a privatização do setor agrícola significaram o abandono dos investimentos estatais e dos subsídios à agricultura, o que levou a uma forte queda tanto da produtividade da agricultura quanto da produção (- 45% entre 1992 e 1998).

O movimento de primarização da pauta exportadora russa se acentuou durante a transição. Em 1995, as *commodities* representavam cerca de $\frac{3}{4}$ das exportações russas. Isso contribuía para piorar a fragilidade externa da Rússia na medida em que o valor das exportações passava a depender principalmente dos preços internacionais das matérias-primas, por essência, extremamente voláteis.

A vulnerabilidade externa gerada pela política de estabilização da inflação com âncora cambial se devia fundamentalmente à abertura financeira e à fuga de capitais. As crises de balança de pagamentos asiáticas criaram um clima de suspeição em relação aos investimentos em países “emergentes” da periferia com uma tendência de “fuga para a qualidade” na direção de ativos de moedas dos países centrais e particularmente do dólar.

Além disso, houve uma forte queda dos preços internacionais do petróleo em dólar. As exportações de petróleo constituíam, para a economia russa, uma fonte essencial de divisas e, para o Estado russo, a fonte principal de recursos fiscais. O Estado russo, por causa de dificuldades orçamentárias crescentes e do peso dos juros da dívida externa que não parava de aumentar, estava ficando cada vez mais endividado. No dia 17 de agosto de 1998, foram anunciados o *default* sobre a dívida pública interna, uma moratória de três anos sobre a dívida pública e privada externa e a adoção do câmbio flutuante para o rublo, que se desvalorizou mais de 50% em termos nominais durante 1998.

A crise de 1998 fechou um período de mudanças profundas na economia russa, caracterizado por resultados negativos em praticamente todos os indicadores econômicos e sociais. A taxa de crescimento média do PIB *per capita* russo entre 1991 e 1998 foi de -6,9%.

A recuperação nacionalista (1998-2008)

A recuperação da economia russa depois da crise de 1998 foi rápida, com uma taxa média de crescimento do PIB de 6,9% entre 1999 e 2008.

A primeira mudança importante foi uma série de medidas de redução da vulnerabilidade externa graças a uma melhor administração da situação da balança de pagamentos, particularmente no que diz respeito à conta de capitais. Essas medidas incluíram a mudança do regime cambial, uma política de acumulação de reservas externas, o pagamento antecipado da dívida externa do setor público e a criação de fundos soberanos. Depois da desastrosa experiência com a flutuação livre e desordenada do período 1992-1994 e

do colapso do regime de câmbio fixo, porém reajustável, a Rússia (como tantos outros países, entre o fim dos anos 1990 e o início dos anos 2000, que passaram por dificuldades semelhantes) adotou um regime de câmbio em princípio flutuante, para evitar ataques especulativos contra a paridade oficial. Entretanto, na prática, as flutuações são fortemente administradas pelo Banco Central (*managed floating*).

Para viabilizar o novo regime cambial, o Banco Central da Rússia adotou uma política de acumulação de reservas ainda em 1998. Com esse objetivo, as empresas russas passaram a ser obrigadas a internalizar o valor das suas exportações, ou seja, a vender ao Banco Central parte das divisas recebidas pelas exportações. Tal medida, em conjunto com a moratória temporária dos pagamentos da dívida externa privada, levou ao início do processo de acumulação de reservas internacionais pela Rússia. Posteriormente, com os vultosos superávits comerciais e em conta corrente e o retorno de grandes fluxos de capitais externos ao longo dos anos 2000, as reservas cresceram aceleradamente e passaram de US\$ 11,5 bilhões para cerca de US\$ 596,5 bilhões entre 1999 e agosto de 2008. Aproveitando a situação de abundância de divisas, a Rússia realizou pagamentos adiantados de sua dívida externa nos anos 2000.

O acúmulo de reservas internacionais, a ausência do compromisso com o câmbio fixo e os juros baixos no resto do mundo levaram a uma política monetária de redução progressiva dos juros reais básicos, a despeito da inflação causada pela desvalorização cambial de 1998. O Banco Central passou a prover ampla liquidez aos bancos e voltou a emprestar ao Tesouro.

O efeito conjunto da internalização das receitas de exportações e da expansão da liquidez pelo Banco Central foi a viabilização da capacidade de pagamentos de impostos e a retomada dos pagamentos monetários entre empresas e do crédito privado. Houve retomada dos gastos públicos e o pagamento de atrasados a funcionários e fornecedores. Esse processo rapidamente promoveu a remonetização da economia russa, levando à retomada do circuito macroeconômico de gasto, renda e crédito e do crescimento da economia, já em 1999.

A capacidade de atuação e os recursos disponíveis para o Estado também foram muito ampliados ao longo dos anos 2000 pelas políticas de retomada do controle estatal do setor energético e por reformas fiscais. O governo Putin, por meio da Justiça, expropriou e/ou constrangeu os empresários privados que tinham se beneficiado ilegalmente das privatizações a vender suas participações em algumas empresas russas de grande porte nos setores estratégicos da economia russa. No período de 1999 a 2008, as receitas fiscais passaram a depender muito das taxas sobre as exportações de matérias-primas e, principalmente, de gás e de petróleo. Da mesma forma, o setor bancário russo passou a ser dominado pelos bancos estatais.

A crise de 1998 foi seguida de uma recuperação econômica rápida, com um crescimento do PIB russo de 6,4%, já em 1999. A forte queda das importações em 1999 costuma ser explicada como refletindo exclusivamente um suposto processo de “substituição de importações” induzido pela taxa de câmbio real (Kotz, 2007, Popov, 2007), aumentando a

parcela de uma demanda agregada dada suprida por produtores domésticos. Há, provavelmente, um certo exagero nessa visão, pois ela não leva em conta o efeito sobre a demanda de importações da grande redução do salário real e do consumo trazida pela desvalorização e a maior dificuldade de acesso ao crédito externo para importar no contexto imediato da crise.

Em 1999, o efeito contracionista da queda do consumo foi compensado pela expansão do gasto do governo e do investimento em geral, beneficiados pelo novo regime de política fiscal e monetária mais expansionista e pelo início do processo de remonetização da economia descrito acima (Bracho & Lopez, 2005). O consumo do governo cresceu 3,1%, e a formação bruta de capital fixo da economia (pública e privada) cresceu 7% em 1999, o que compensou, em grande parte, no agregado, a forte queda do consumo. O resultado foi que a produção industrial russa aumentou 8,9% em 1999.

No novo regime de política econômica russo, apesar dos vultosos superávits fiscais registrados, a política do setor público num sentido amplo (incluindo as empresas estatais) parece ter tido fortes efeitos expansionistas. Tais superávits vieram junto com fortes aumentos nos gastos e transferências sociais que ampliaram diretamente a demanda agregada e provocaram aumentos ainda maiores nas receitas públicas. Ademais, a taxação predominante do excedente (lucros em geral e rendas da propriedade) teve um impacto muito limitado na redução da renda disponível de agentes com alta propensão a consumir. Adicionalmente, as empresas estatais (que não aparecem nas estatísticas do setor governo e cujo investimento é contabilizado junto ao do setor privado) foram, provavelmente, as que mais investiram no período 1999-2008, especialmente no setor energético.

As exportações nominais em dólar russas aumentaram apenas 1,6% em 1999, após uma queda de 14,4% em 1998. A explosão das exportações nominais em dólar em 2000 (+ 38,9%), devido a um forte aumento dos preços internacionais das matérias-primas, foi seguida de um recuo em 2001 (-3%) e de um leve aumento em 2002 (+ 5,3%). Somente a partir de 2003 as exportações nominais em dólar russas cresceram sistematicamente, até o despertar da crise financeira mundial de 2008, com uma taxa média de crescimento anual muito elevada, de 28,1%, no período. Isso mostra que a pauta centrada em *commodities* da Rússia faz o valor das exportações do país dependerem muito dos preços internacionais das *commodities*, cujos preços em dólar não são determinados diretamente pelos custos em dólar da produção russa.

Por outro lado, os salários nominais cresceram substancialmente ao longo dos anos 2000, e os salários reais aumentaram muito. Depois de caírem pela metade no período do “tratamento de choque”, triplicaram na fase de recuperação nacionalista. Como resultado do aumento dos salários reais e da expansão do crédito, os gastos em consumo das famílias cresceram em termos reais a uma taxa de 8,9% em média entre 1999 e 2008.

O grande crescimento do mercado interno, o aumento da utilização da capacidade instalada e a recuperação do investimento do governo e das empresas estatais fizeram com que a taxa de investimento da economia finalmente começasse a aumentar a partir de 2000, passando de 15% do PIB em 1999 para 26% do PIB em 2008. O investimento foi

particularmente alto nas indústrias extrativas, principalmente no setor energético (Mazat & Serrano, 2013).

O fenômeno de forte valorização do câmbio real efetiva do rublo levou muitos autores (Ellman, 2006; Popov, 2007) a afirmarem que a Rússia seria vítima da chamada doença holandesa. No entanto, a produção industrial na Rússia, que, no período do “tratamento de choque”, 1992-1998, caía a uma média de -6,5% ao ano, passou a crescer a uma taxa média de 17,6% ao ano no período da recuperação nacionalista de 1999 a 2008, um crescimento bem mais rápido do que a taxa de crescimento média do PIB do período. Parece claro que o crescimento mais rápido da produtividade industrial em relação a outros setores e, de forma mais geral, as fortes mudanças de preços relativos a favor das *commodities* e dos serviços, e não um baixo dinamismo da indústria, explicam a tendência declinante da indústria como parcela do valor adicionado total da economia.

Existe na Rússia, nos anos 2000, uma situação de “heterogeneidade externa” que se manifesta por meio de uma enorme diferença de custos relativos entre o setor de *commodities* e o restante da indústria (Medeiros, 2012). Essa heterogeneidade estrutural contribui para explicar por que a pauta exportadora russa é tão pouco diversificada, mas não significa que a economia como um todo seja limitada às exportações ou que haja em curso um processo de desindustrialização na Rússia.

As indústrias de alta tecnologia ainda estão pouco desenvolvidas na Rússia em relação aos países industrializados mais avançados, tirando os setores da aeronáutica e do armamento, herdados da União Soviética. As tentativas de política industrial russa civil mediante a criação de empresas de ponta em certos setores tecnológicos mais uma vez fracassaram, e o sistema nacional de inovações continuou sofrendo da desconexão entre institutos de pesquisa e o ensino das universidades e do baixo *spillover* civil das inovações do setor militar ao longo do período 1999-2008 (Pomerantz, 2012).

A agricultura russa, depois do colapso dos anos 1990, conseguiu se recuperar na década de 2000, com um aumento de 40% da produção agrícola entre 1999 e 2011 graças ao aumento da demanda agregada e à implementação de programas de ajuda promovidos pelo governo.

Observações finais sobre a economia russa após a crise mundial de 2008: heterogeneidade estrutural, abertura financeira e vulnerabilidade externa

O padrão de inserção comercial externa russo, que não é tão diferente do padrão que se instaurou em meados dos anos 1970, no período soviético, e que foi reforçado ao longo do processo de transição para o capitalismo, nos anos 1990, manteve a vulnerabilidade externa da Rússia tanto do ponto de vista do risco de deterioração da balança de pagamentos, no caso de uma queda dos preços internacionais das matérias-primas, quanto da segurança alimentar e da dependência tecnológica da economia. Além disso, a forte

relação entre as receitas fiscais do Estado russo e o valor das exportações, principalmente de petróleo e de gás, criou uma tendência pró-cíclica nos gastos e transferências públicas, o que foi funcional no período de recuperação, 1999 a 2008, mas teve o potencial de amplificar automaticamente o efeito recessivo dos choques externos desfavoráveis sobre a demanda efetiva interna.

A esses elementos estruturais de vulnerabilidade externa, as reformas dos anos 1990 acrescentaram a abertura financeira da economia, que continua, a despeito de a Rússia ser estruturalmente superavitária na conta corrente nos anos 2000. Assim, apesar da posição fortemente credora externa líquida do setor público, muitos bancos e grandes empresas russas se endividaram no exterior durante os anos 2000. O estoque de dívida do setor privado russo denominada em moeda estrangeira aumentou de forma muito expressiva a partir de 2002, com uma taxa de crescimento anual média de 52 % (Sharma, 2011). Esse financiamento externo do crédito do setor privado russo constitui um fator de vulnerabilidade externa na medida em que tira das autoridades monetárias russas uma parte de sua margem de manobra.

Os riscos representados pela inserção comercial e financeira externa da Rússia que emerge da recuperação nacionalista foram confirmados mais uma vez pela resposta da economia russa à crise financeira internacional de 2008. De fato, após uma desaceleração do crescimento econômico em 2008, houve uma grande recessão em 2009, com uma redução de 7,8% do PIB. Essa reação negativa da economia russa à crise mundial foi de longe a pior entre os grandes países emergentes. O preço internacional do petróleo caiu mais de 40% entre 2008 e 2009, o que provocou uma forte queda da arrecadação fiscal que caiu de 39,2% do PIB para 35,1% no período, ou seja, uma queda real de 17,4% em termos absolutos.

Por outro lado, a queda das exportações nominais em dólar foi de 37,9% entre 2008 e 2009. Uma consequência da crise foi a forte deterioração da balança de pagamentos, que ficou negativa à altura de cerca de US\$39 bilhões em 2008. É interessante observar que isso aconteceu enquanto o saldo da balança de transações correntes atingia um nível positivo recorde de US\$103,5 bilhões devido à queda das importações. A responsabilidade pelo grande desequilíbrio da balança de pagamentos russo em 2008 deve ser buscada do lado da conta capital e financeira, que registrou um déficit de cerca de US\$131 bilhões. O Banco Central da Rússia teve que usar parte de suas reservas para tentar manter o câmbio nominal e evitar uma desvalorização que podia pesar muito sobre os bancos e as empresas russas que contrataram créditos em divisas estrangeiras. Um dos objetivos era tentar preservar a atividade e evitar dificuldades financeiras adicionais para o setor imobiliário, devido ao forte peso do financiamento externo na construção civil russa. Apesar de perder mais de 35% das suas reservas, o Banco Central russo não conseguiu evitar que houvesse uma forte desvalorização do câmbio nominal e real da Rússia.

Com o aumento dos preços internacionais do petróleo que aconteceu em 2010 (+31,3%), houve o início da recuperação da economia russa, favorecido por uma expansão dos gastos públicos anticíclicos. O aumento dos gastos foi tal que ocorreu um déficit

fiscal de 3,5% nesse mesmo ano, apesar do rápido crescimento das receitas fiscais (Pineli Alves, 2012).

A recessão bem forte que se seguiu à crise financeira mundial de 2008 mostrou a extensão da vulnerabilidade externa russa, quer seja em termos de dependência em relação aos preços internacionais das matérias-primas e do petróleo em particular, quer seja em termos de riscos ligados à abertura financeira. Porém, é pouco provável que a abertura financeira da economia russa, associada à crescente dívida externa privada, seja revertida, especialmente no contexto internacional bem mais favorável aos países exportadores de *commodities* que administram de forma mais pragmática suas contas externas, configurado a partir de 2003 (Serrano, 2013).

Nos anos posteriores à crise, o PIB da Rússia voltou a crescer a uma média de 4% ao ano entre 2010 e 2012. Entretanto, a economia russa sofreu, a partir de 2013, uma desaceleração do crescimento, culminando com um recuo do PIB de 3,7% em 2015 e de 0,3% em 2016. As sanções econômicas internacionais contra a Rússia seguindo a anexação da Crimeia em 2014 afetaram a economia russa. A tendência à queda do preço internacional do petróleo, desde 2014, contribuiu, também, para agravar essa situação, ao provocar uma rápida degradação da arrecadação do Estado russo. Isto mostra que, apesar da conjuntura particularmente desfavorável, o regime de política econômica da Federação Russa continua, até o momento (meados de 2017) basicamente o mesmo.

Referências

- Allen, R. C. (2003) *Farm to Factory. A Reinterpretation of the Soviet Industrial Revolution*. Princeton: Princeton University Press.
- Amann, R. & Cooper, J. (Orgs.) (1982) *Industrial Innovation in the Soviet Union*. New Haven: Yale University Press.
- Bellinger, E.G. & Dronin, M (2005) *Dependence and Food Problems in Russia 1900–1990. The Interaction of Climate and Agricultural Policy and Their Effect on Food Problems*. Budapest: Central European University Press.
- Bracho, G. & Lopez, J. (2005) The Economic collapse of Russia. *BNL Quarterly Review*, nº232, March 2005, vol. LVIII, pp. 53-89.
- Brown, A.; Kaser, M. e Smith, G. S. (Eds.) (1994) *Cambridge Encyclopedia of Russia and the Soviet Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Clarke, S. (2007) *The Development of Capitalism in Russia*. London & New York: Routledge.
- Di Leo, R. (1991) The Soviet Union 1985-1990: After Communist Rule the Deluge? *Soviet Studies*, Glasgow, vol. 43, nº3.
- Drebentsov, V. & Ofer, G. (1999) Trade, Trade Policy, and Foreign-Exchange Regimes Under Transition: Russia and the Dutch Disease. In: Blejer, M.I. & Skreb, M. (eds.) *Balance of Payments, Exchange Rates, and Competitiveness in Transition Economies*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Dyker, D.A. (1992) *Restructuring the Soviet Economy*. London: Routledge.

- Ellman, M. & Kontorovich (eds.) (1992) *The Disintegration of the Soviet Economic System*. London: Routledge.
- Filtzer, D. (1992) *Soviet workers and de-stalinization. The consolidation of the modern system of Soviet production relations, 1953-1964*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gaddy, C. G. (1996) *The Price of the Past : Russia's Struggle With the Legacy of a Militarized Economy*. Washington: Brookings Institution.
- Gaddy, C.G. & Hill, F. (2003) *Siberian Curse. How Communist Planners Left Russia Out in the Cold*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Gaidar, Y. (2007) *Collapse of an Empire. Lessons for Modern Russia*. Washington D.C. : Brookings Institution Press.
- Goldman, M. (1992) *What Went Wrong with Perestroika?* New York : Norton & Company.
- (2003) *The Piratization of Russia: Russian Reform Goes Awry*. London : Routledge.
- Gustafson, T. (1999) *Capitalism Russian-Style*. Cambridge, Eng.: Cambridge University Press.
- Hanson, P. (1981) *Trade and Technology in Soviet - Western Relations*. New York, NY: Columbia University Press.
- Hewett, E.A. (1988) *Reforming the Soviet Union: Equality versus Efficiency*. Washington : The Brookings Institution.
- Ickes, B.W. (2007) *Lecture Note on the Command System*. Mimeo. Pennsylvania State University.
- Kalecki, M. (1966) [1993] *Introduction to the Theory of Growth in a Socialist Economy*. In: Kalecki, M. *Collected Works of Michal Kalecki*. Vol. III Oxford: Clarendon Press.
- (1970) [1993] *Theories of Growth in Different Social Systems*. In: Kalecki, M. *Collected Works of Michal Kalecki*. Vol. III Oxford: Clarendon Press.
- Kontorovich, V. & Wein, A. (2007) “What Did the Politburo Maximize?”, disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1007149
- Kotz, D. M.; Weir, F. (2007) *Russia's Path from Gorbachev to Putin, the Demise of the Soviet System and the New Russia*. London : Routledge.
- Maddison, A. (1998) *Measuring the Performance of Communist Command Economy: an Assessment of the CIA Estimates for the USSR*. *Review of Income and Wealth*.
- (2006) *The World Economy. Volume 2: Historical Statistics*. Paris: Development Centre Studies – OECD.
- Mazat, N. & Serrano F. (2012) *A Geopolítica da Federação Russa em Relação aos Estados Unidos e à Europa*. In: Pineli Alves, A. G. M. (Org.) *O Renascimento de uma potência? A Rússia no século XXI*. Brasília: IPEA pp. 9-50.
- Mazat, N. & Serrano, F. (2013) *A Potência Vulnerável: Padrões de Investimento e Mudança Estrutural da União Soviética a Federação Russa*. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Padrões de Desenvolvimento Econômico (1950-2008)*. Brasília: CGEE, pp. 755-892.
- Medeiros, C.A. (2008) *Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e*

- transições na Rússia e na China. In: Fiori, J. L. ; Medeiros, C. ; Serrano, F. O Mito do Colapso do Poder Americano. Rio de Janeiro: Editora Record.
- (2012) Natural Resources Nationalism and Development Strategies. Paper elaborated for ESHET 2012 Conference, St. Petersburg, 17-19th May, 2012.
- Nell, E. J. (1997) Understanding Effective Demand: Capitalism versus Socialism. In Essays in honour of Geoff Harcourt, Vol. 2. Markets, unemployment and economic policy. London and New York: Routledge, pp. 178-94.
- Nove, A. (1992) An Economic History of the USSR, 1917-1991. Harmondsworth, England : Penguin Books.
- Nuti, D. M. (1989) The New Soviet Cooperatives: Advances and Limitations. *Economic and Industrial Democracy*, 10.
- Ofer, G. (1987) Soviet Economic Growth: 1928-1985. *Journal of Economic Literature*, Vol. 25, No. 4 (Dec., 1987), pp. 1767-1833.
- Pineli Alves, A. G. M. (2012) A Rússia Sofre de Doença Holandesa? Em: Pineli Alves, A. G. M. (Org.) O Renascimento de uma potência? A Rússia no século XXI. Brasília: IPEA.
- Pomeranz, L. (2012) O Objetivo da Modernização Econômica e a Capacidade de Inovação da Rússia. Em: Pineli Alves, A. G. M. (Org.) O Renascimento de uma potência? : a Rússia no século XXI. Brasília: IPEA.
- Popov, V. (2007) Russia Redux? *New Left Review*, London, n°244.
- Sharma, S.D. (2011) Not an Exceptional Country: Russia and the Global Financial Crisis of 2008-2009. *Mediterranean Quarterly*, Vol. 22, N° 2: 31-44.



Reseñas

Cambio social y desarrollo en disputa: un estudio sobre la sociología argentina a través de Gino Germani

Mariano Arana¹

En el año 2006 Alejandro Blanco² publicó *Razón y modernidad: Gino Germani y la sociología en la Argentina*, donde se propuso reconstruir una historia intelectual e institucional de la sociología en la Argentina a través del estudio de su organización en los contextos universitarios, profesionales e intelectuales. El autor encuentra su aporte alejado de dos tradiciones historiográficas: por un lado, la que identifica como sociología *perennis*, en la que los problemas no cambian con el tiempo y se intenta traerlos al presente a través de los textos clásicos (Durkheim, Weber, Simmel, Marx, Parsons, etcétera) y, por el otro, el de la sociología *científica*, generalmente asociada con el modelo acumulativo de la ciencia. Explica que esos dos enfoques se vieron debilitados a partir de la “ofensiva historicista” de los años sesenta, que puso énfasis en preguntarse por qué determinadas obras circulan, se legitiman y permanecen, y que se orientó a observar los contextos políticos, económicos, culturales, académicos, etcétera. El autor se ubica en un lugar de “historicismo atemperado”, que reconoce el carácter selectivo de los contextos y la necesidad de estudiar la teoría y la historia conjuntamente. Argumenta que la observación de la actividad editorial, intelectual e institucional de Germani fue decisiva en su propuesta renovadora de la sociología en la Argentina y resulta necesaria para una reconstrucción de la historia disciplinar.

¹ Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA), especialista en Docencia Universitaria para Ciencias Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE-UBA), magíster en Economía Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), docente (FCE-UBA) e investigador-docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UDESA), doctorando en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

² Blanco es sociólogo (UBA), magíster en Sociología de la Cultura por la Universidad Nacional de San Martín), doctor en Historia (UBA) e investigador del Conicet. Realiza estudios sobre las ciencias sociales en la Argentina desde la perspectiva de la historia intelectual y la sociología comparada de los intelectuales. Es miembro de número del Centro de Historia Intelectual de la Universidad Nacional de Quilmes y del Consejo Asesor de *Prismas. Revista de Historia Intelectual*, Grupo Prismas (UNQ). Además de la obra de esta reseña, es autor de *Gino Germani: la renovación intelectual de la sociología, Selección de textos y estudio preliminar* (2006).

El texto indaga los procesos de institucionalización de la sociología en la Argentina con el énfasis puesto en los 20 años que siguieron al primer peronismo. Revisa la formación de sus profesores, las publicaciones en revistas, la edición de libros de texto y la vinculación con sociedades científicas. Identifica la convivencia conflictiva y la disputa por el método entre la llamada sociología “de cátedra” y “científica”. En el primer caso primaron influencias católicas y nacionalistas en relación con el contexto universitario argentino de la década del cuarenta. Las influencias intelectuales provinieron típicamente de Alemania, de orientación no empírica (o sociográfica) sino “culturalista”, inclinada por la enseñanza, acostumbrada a referirse al pasado. En oposición a ella, la sociología “científica” se vinculó con aportes norteamericanos, empíricos e inclinados por la investigación de procesos contemporáneos. De este modo, el uso de los informes de investigación se impuso al de los manuales y la figura del investigador, a la del profesor. Esta sociología estudió el peronismo en el contexto universitario de la revolución libertadora e identificó a la universidad peronista con un desarrollo cerrado, “amateur” y retrasado de las ciencias sociales en el país.

El trabajo describe cómo –a partir de una actualización bibliográfica– Germani desarrolló una heterogénea actividad editorial que redundó en una nueva agenda de la sociología ampliada hacia otras disciplinas.³ Quiso convertir a la sociología en ciencia positiva, inductiva y empírica, en lugar de especulativa. Según el autor, la sociología “científica” invitó al refinamiento de datos, al cálculo y la planificación social, a partir del reconocimiento de un desajuste entre el mundo material y las capacidades de la democracia para gobernarlo. En la emergencia de la sociedad de masas, se propuso una ciencia que contribuyera a la planificación como método de reconstrucción racional, de allí que estuviera en contacto íntimo con el ascenso del desarrollo económico como problema central de las ciencias sociales en la década del cincuenta.

Blanco reconoce en Germani la empresa formadora de profesionales dedicados en institutos de investigación, tributarios de lecturas norteamericanas y abiertos a la internacionalización de la disciplina. Además de las heterogeneidades en el proyecto de Germani y las propias de la sociología “de cátedra”, se identifican dos redes de funcionamiento institucional de la profesión. Por un lado, la “vieja guardia” liderada por Alfredo Poviña, que circulaba entre la Sociedad Argentina de Sociología, el Institut International Sociologie y la Asociación Latinoamericana de Sociología, conformada normalmente por abogados orientados a la enseñanza clásica de los manuales de texto en la universidad y geográficamente ubicados en el interior del país. Por otro lado, la red liderada por Germani, cercana a la Asociación Sociológica Argentina, el Grupo Latino-Americano para el desarrollo de la sociología y la International Sociological Association, típicamente dedicados a la investigación en institutos situados en Buenos Aires. De este modo, la afiliación a instituciones locales, regionales e internacionales funcionó como modo de diferenciación de la disciplina y, en lugar de unidad, existió separación disciplinar a la que se sumaron las críticas de la

³ Se observan las contribuciones del psicoanálisis en el enfoque interdisciplinario, las del instituto de Frankfurt como un incentivo metodológico para el estudio de los totalitarismos y los aportes de Karl Mannheim a las preguntas por la racionalidad de la acción y la planificación social.

sociología “comprometida” (o marxista) desde mediados de los años sesenta. Germani intentó diferenciarse de la ortodoxia “de cátedra” e instaurar un proyecto unificador de la sociología a partir de una crítica, por un lado, al “empirismo desordenado” que solo miraba datos con escasa reflexión teórica y, por el otro, a la “especulación desenfrenada” de los sociólogos “amateurs”.

El texto tiene la virtud de delimitar el espacio de reflexión en la universidad, las asociaciones profesionales, las editoriales y las influencias teóricas. Por concentrarse en la figura de Germani, se enfrenta a la “ofensiva historicista” que trata de desconcentrarse de los individuos. Difícil sería que esta tensión –entre construcción de individuos e instituciones– no apareciera, cuando las participaciones de Germani resultaron tan relevantes para las ciencias sociales en la Argentina. De cualquier manera, se destaca el intento del autor de alejarse de una construcción mitológica tan propia de las historias de héroes en este ámbito. También contribuye al presentar el desarrollo de la sociología como un estudio de caso en un período de auge de las ciencias sociales y de disputa sobre los significados del desarrollo económico.⁴ Si bien el debate metodológico sobre el modo de construir ese caso no parece ser exhaustivo, hay que resaltar el estudio de la actividad editorial de Germani y el uso que hace de las afiliaciones regionales e internacionales para construir el contexto de creación, circulación y legitimación de sus ideas sobre el cambio social.

Bibliografía

Blanco, A. (2006). *Razón y modernidad: Gino Germani y la sociología en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

⁴ Aunque llama la atención la ausencia del análisis de los planes de estudio en la universidad, ya que la disputa de la profesión pudo muy bien haberse concentrado allí.

El estudio sobre la problemática del desarrollo económico viene ocupando en el pensamiento social latinoamericano un lugar destacado desde mediados del siglo pasado. Durante muchos años incluso, algunas discusiones (aquellas vinculadas con el problema de la industrialización, por ejemplo y sobre todo) rebasaron el ámbito académico y se convirtieron en grandes temas de debate en las agendas políticas nacionales y regional. La industrialización, especialmente, funcionó durante muchos años no solo como sinónimo de estrategia de desarrollo para la periferia latinoamericana, sino como la base económica de un proyecto político más amplio.

No son pocos los que reconocen que, de un tiempo a esta parte, el pensamiento latinoamericano sobre la problemática del desarrollo atraviesa una situación particular. Una situación en la que existe una importante proliferación terminológica y en la que, además, no parecen existir grandes consensos por parte de los principales referentes del campo en cuanto al significado mismo de estos términos que deberían ordenar la discusión.

El objetivo de esta nueva convocatoria de Márgenes es, justamente, aportar al debate sobre el estado del campo. ¿De qué hablamos cuando hablamos de cambio estructural y desarrollo? ¿De qué procesos geopolíticos y económicos son sintomáticos estos debates? Estos son algunos de los interrogantes que ordenan los textos presentes en este número.

Germán Pinazo
Director

márgenes revista de
economía política

SUMARIO

AÑO III - Nº 3 - AGOSTO 2017

Dossier:

Cambios políticos, económicos y discursivos en el campo del desarrollo económico

“Neodesarrollismo, el programa de la industria ante la crisis neoliberal” Agustina Costantino y Francisco J. Cantamutto

“Cambio estructural y desarrollo ¿de qué hablamos?” Rolando Cordera Campos

“De sistema a complejo financiero: Un enfoque teórico sobre los cambios en la arquitectura financiera internacional” Oscar Ugarteche

“Reflexiones sobre desarrollo y segmentación internacional de la producción” Germán Pinazo

“Esperando en vano. El rol de los capitalistas en el desarrollo nacional” Verónica Baudino

“Política y desarrollo en Brasil. Reflexiones sobre el lulismo” Ignacio Cretini y Juan Pablo Deluca

“Estado y desarrollo en la economía política latinoamericana” Pablo Míguez

BRICS

“Trayectorias nacionales de desarrollo: los BRICS” Manuel Gonzalo

“Sistema nacional de innovación dual en Sudáfrica: el peso de la dependencia de la trayectoria” Ariel Gordon

“La larga marcha: continuidades y rupturas de las estructuras políticas y económicas chinas en el período 1949-2016” Miguel H. de Carvalho y Kaio Pimentel

“Trayectoria histórica de desarrollo del Sistema Nacional de Innovación de India (1947-2017)” Manuel Gonzalo y José Cassiolato

“O ciclo de crescimento brasileiro nos anos 2000 e as perspectivas macroeconômicas pós-crise” Carlos Pinkusfeld Bastos y Caroline Teixeira Jorge

“Mudanças estruturais da economia soviética e russa no pós-guerra” Franklin Serrano y Numa Mazat

Reseña

“Cambio social y desarrollo en disputa: un estudio sobre la sociología argentina a través de Gino Germani” Mariano Arana

Disponibile para descarga gratuita en www.ungs.edu.ar/ediciones
Propuestas y consultas: margenes@ung.edu.ar

Universidad Nacional
de General Sarmiento 

