

ARTÍCULO DE OPINIÓN

Entrevista al Dr. José Antonio Ocampo*

PhD. José Antonio Ocampo's interview

Margarita García Rabelo

Facultad de Economía, Universidad de La Habana

* Entrevista exclusiva concedida a la revista *Economía y Desarrollo* por el Dr. José Antonio Ocampo, exsecretario ejecutivo de CEPAL, durante su visita a la Universidad de La Habana, como parte de una delegación de profesores de la Universidad de Columbia, EE. UU.

En el año 2008, usted advirtió que la tierra prometida de altas tasas de crecimiento –la llamada convergencia internacional– es un espejismo y que el orden global neoliberal continuaba profundizándose, al tiempo que los procesos compensatorios avanzaban lentamente. ¿Mantiene usted esta percepción?

Sí. Esa afirmación yo la formulé en torno a la convergencia, o sea, al rápido crecimiento que había tenido América Latina entre los años 2003 y 2007. Yo creo que la historia, desafortunadamente, me dio la razón; las condiciones para un vertiginoso crecimiento de América Latina y la convergencia rápida con los niveles de vida de los países desarrollados no estaban dadas.

La razón básica, en el caso de América Latina, a mi juicio, es el rezago tecnológico y productivo que hemos acumulado con las reformas de mercado, no compensadas por políticas públicas dirigidas, precisamente, a atacar esas dos fuentes básicas del atraso que tenemos, que son básicamente la desindustrialización prematura y la acumulación de un retardo tecnológico muy grande. Incluso, diría que lo segundo más que lo primero. El rezago tecnológico es lo que hoy pesa más en mis análisis.

Ahora bien, convergencia hay en otras partes del mundo. China está convergiendo a un paso acelerado y lo más probable es que lo siga haciendo. Hay otras economías en desarrollo que también crecen dinámicamente.

Debido a los propios problemas de las economías industrializadas, vamos a vivir una época en la cual los países en desarrollo van a crecer más rápidamente que las economías desarrolladas. Esa es la

situación predecible. Una gran pregunta pendiente es cuánto de eso va a terminar en una convergencia acelerada en lo que en el fondo es lo más importante, el tema tecnológico.

A raíz de las nuevas estimaciones del Banco Mundial sobre el PIB de China en términos de paridad del poder de compra (PPA), hace unas pocas semanas, el *Financial Times* sacó un gran titular afirmando que la economía china va a ser la más grande del mundo, superando este año a la de EE. UU.

Creo que eso no es cierto. No es una buena forma de comparar tamaños de economías, especialmente porque China está ¡décadas! atrás de EE. UU. en materia tecnológica. Y eso pienso que los chinos lo tienen absolutamente claro. El propio gobierno de China consideró que esas estimaciones eran incorrectas. Ellos saben que tienen un atraso tecnológico. Las relaciones de China con EE. UU. están muy determinadas por la percepción de las autoridades chinas de que lo que hizo fracasar a la Unión Soviética fue el rezago en tal sentido y ellos no quieren cometer ese error.

Usted ha aportado una visión de la globalización y el desarrollo que se aparta de aquella que el fundamentalismo de mercado y el monetarismo pretendieron imponer en nuestra región, pero que no ha desaparecido. ¿En qué consiste básicamente su interpretación del desarrollo económico en el entorno internacional del presente?

La visión que los estructuralistas siempre hemos tenido es que el desarrollo económico es, ante todo, un proceso de cambio estructural. No es un crecimiento homogéneo de todo el aparato productivo, sino de ciertas ramas, ciertos sectores exportadores y ciertas empresas, incluso a costa de otros sectores y empresas. La esencia de ese cambio estructural es el movimiento hacia ramas productivas con mayor contenido tecnológico. Si ese proceso no se da, las economías quedan estancadas. Esa es la historia de América Latina de la que hablábamos anteriormente.

Hay muchas interpretaciones acerca de lo que ha dado en llamarse *la trampa de renta media*. Este concepto expresa la incapacidad de un país para dar el salto tecnológico, para tener una capacidad tecnológica propia que le permita unirse al mundo desarrollado. Cuando uno ve la historia económica, hay muy pocos países que se han unido al grupo de los desarrollados. Japón es uno de estos porque consiguió el salto hacia una capacidad tecnológica propia; Corea del Sur es otro.

Miremos lo que está pasando en la periferia europea. Grecia, por ejemplo, es el caso de un país que ha fracasado en esa convergencia y ahora, desafortunadamente, lo está pagando muy caro. Unirse al club de los desarrollados es difícil: la jerarquía internacional no parece ofrecer muchas posibilidades y, por lo tanto, el esfuerzo tiene que ser muy marcado para tratar de reducir el rezago en tecnología y desarrollar nuevas ramas productivas con mayor contenido tecnológico. En el fondo, se trata de desplazar a empresas y sectores productivos de otros países desarrollados para tener éxito.

Lo que ocurre es que el reto resulta aún mayor debido a que la ciencia y la tecnología se desarrollan en la actualidad a una velocidad insospechada cien años atrás.

Eso es verdad. Aunque en cada revolución tecnológica ha habido un proceso de cambio muy acelerado y cada revolución tecnológica ha dado oportunidades a unos pocos países. Podemos ir a la historia. Alemania, con la revolución tecnológica de fines del siglo XIX en materia de productos químicos, hizo el salto y pasó a ser una nación tecnológicamente muy poderosa. Así como la revolución de la electricidad en EE. UU.

¿Cuáles son las oportunidades para los países subdesarrollados en esta época?

Siempre hay oportunidades, pero para eso hay que invertir seriamente. A propósito, Gershenkron, famoso historiador económico, introdujo el concepto de *desarrollo tardío*, que pone de relieve el esfuerzo especial que ha de realizar el Estado en este tipo de países para poder compensar el rezago acumulado. Yo acostumbro a decir que cuando hay desarrollos tardíos, también hay otros desarrollos tardíos tardíos, y otros desarrollos pueden considerarse como tardíos tardíos tardíos tardíos. En tanto más tardíos se acumulen, más difícil es pasar a ser parte del club de las naciones con mayores capacidades tecnológicas o, por lo menos, acercarse.

Eso constituye un tema básico de lo que ha dado en llamarse la *trampa de renta media*. Porque hay un grupo de países que tienen un desarrollo exitoso, como muchos países latinoamericanos, que han alcanzado un cierto nivel de ingreso relativo, pero no son capaces de dar el salto. Este tema está en el centro del debate en China.

Pero aquí estamos viendo el desarrollo solo desde una perspectiva tecnológica y básicamente de crecimiento, ¿y todas las demás dimensiones del desarrollo?

Las otras dimensiones del desarrollo pueden hacerse avanzar con relativa mayor facilidad. Hay muchos países, Cuba entre ellos, que han demostrado que en materia de desarrollo humano se puede avanzar mucho más rápidamente. Es un problema de asignación de recursos y de adoptar políticas dirigidas a romper las barreras de la desigualdad que en muchos lugares bloquean el desarrollo humano. Es posible en materia de educación y salud alcanzar altos niveles de desarrollo, sin disponer de altos niveles de ingreso per cápita necesariamente.

Un detalle, a manera de curiosidad. En una ocasión, en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, nos encontrábamos inmersos en la preparación de un informe sobre la tercera edad, sobre el envejecimiento. Me trajeron una gráfica que correlacionaba el ingreso per cápita de los países con la cobertura del sistema de pensiones. Mostraba una curva de puntos con un patrón común y una cantidad de puntos por encima del patrón debido a un conjunto de países que tenían una alta cobertura al mismo nivel de

ingresos. Yo pedí conocer el nombre de los países con tal comportamiento. Todos eran países socialistas y exsocialistas que, por imperativos de su sistema social, desarrollaron una protección social por pura decisión política.

Incluso, eso también se ha demostrado en otros casos de América Latina. Costa Rica, por ejemplo, es un país que desarrolló un sistema de protección social mucho más avanzado que el promedio de América Latina, con un ingreso per cápita que, cuando lo estableció, a mediados del siglo XX, no era particularmente sobresaliente.

Es posible, en materia de desarrollo humano, hacer avances y eso incluye otras muchas dimensiones, culturales por ejemplo, que nosotros no medimos corrientemente. La capacidad de generar cultura no es un privilegio de los países ricos.

El papel crucial de la balanza de pagos en los países en desarrollo, en particular en los países pequeños y pobres, ha ocupado el lugar central en la política macroeconómica y puede hacer tentadora la implementación de una estrategia exportadora pasiva, concentrada en los productos básicos. ¿Qué diferencia usted establece entre esa noción y el concepto macroeconomía para el desarrollo?

Yo creo que en esto hay por lo menos tres dimensiones. La teoría más tradicional sostiene que la restricción de divisas es una restricción al crecimiento a largo plazo. Eso, por ejemplo, es muy cierto en el caso de Cuba y de otros países que están bloqueados en términos de desarrollo por la disponibilidad de divisas.

No es cierto en todos los casos. Por ejemplo, todos los países sudamericanos, especialmente aquellos que tienen recursos energéticos y mineros, han tenido un crecimiento de la disponibilidad de divisas enorme en los últimos diez años, pero eso no necesariamente se traduce en desarrollo.

Normalmente el desarrollo es todo proceso de cambio estructural hacia ramas con mayor contenido tecnológico. La disponibilidad de recursos naturales ofrece oportunidades para ello. En mi reciente presentación en el Aula Magna de la Universidad de La Habana, mostré un cuadro que ilustra cómo los países desarrollados y ricos en recursos naturales, tales como Canadá, Noruega, Australia, Nueva Zelanda y Finlandia, agregan tecnología a sus recursos naturales. Nosotros tenemos una actitud mucho más pasiva, ponemos mayor énfasis en captar rentas de los recursos naturales que en agregarles tecnología. Esa ruta es una posibilidad, pero no es una realidad.

La tercera dirección, a la que he dado en llamar la *dominancia de la balanza de pagos*, tiene que ver con el ciclo económico. Representa la tendencia de este a estar determinada básicamente por la disponibilidad de divisas, o sea, por choques positivos o negativos en los términos de intercambio o en la disponibilidad de financiamiento externo. América Latina vive permanentemente bajo la dominancia de la balanza de pagos.

Dicho sea de paso, yo utilizo el término *dominancia de la balanza de pagos*, a diferencia del término *dominancia fiscal*, empleado por la economía ortodoxa para sostener que las políticas monetarias están determinadas por factores fiscales. Yo creo que eso no es cierto. En

cambio, la dominancia de balanza de pagos es una realidad de todos los países. Aun sin tener escasez de divisas, el ciclo económico de un país puede estar determinado, básicamente, por la disponibilidad de divisas.

En el convulso escenario que caracteriza la economía de los países «centro», ¿de dónde provendrán los impulsos dinámicos en el futuro inmediato y mediano para los países en desarrollo, en particular, latinoamericanos? ¿Qué papel atribuye usted a los proyectos de integración?

El rápido crecimiento del comercio mundial se acabó con la crisis reciente. La idea ortodoxa del crecimiento liderado por las exportaciones preveía que los países, en su mayoría, crecerían a cuenta de los recursos naturales, pero también de la exportación de manufacturas de bajo valor agregado. Pero esa posibilidad se agotó.

No se trata de que no vaya a haber unas pocas oportunidades; las habrá y algunos países podrán beneficiarse de ellas. Por ejemplo, China va a dejar de exportar muchas manufacturas intensivas en mano de obra no calificada. Va a haber ocasión de reemplazarlas. No creo que los países de América Latina vayan a ser los que se beneficien de esto, sino más bien países como Bangladesh, Vietnam, Camboya y Myanmar, incluso con inversiones chinas.

También podrían derivarse ventajas para algunos países africanos, aunque un informe del pasado año de la ONUDI, muestra que los costos logísticos para esas industrias serían muy altos, por lo que habría que superar estos inconvenientes.

En este contexto, América Latina tiene dos oportunidades que debe aprovechar de alguna manera. La primera es buscar, por intermedio de una mayor inversión, el conocimiento que permita desarrollar más algunas industrias, incluso basadas en el uso de recursos naturales, pero también otras de manufacturas o de servicios que utilicen más esas mayores capacidades tecnológicas.

La segunda oportunidad reside en el mercado interno latinoamericano. Este viene creciendo bien y va a seguir creciendo bien. Llegó la hora típica de utilizar el mercado interno ampliado de América Latina: la integración. Juntemos nuestros mercados internos y utilicémoslos para nuestro desarrollo.

Desafortunadamente, eso no está funcionando bien en América Latina debido a las divisiones políticas que tenemos. Hay muchos avances positivos en materia de acciones conjuntas. La CELAC es un ejemplo en el terreno político, con notable éxito. Sin embargo, en lo económico no hemos logrado superar nuestras divisiones. Por ejemplo, UNASUR tenía entre sus objetivos iniciales, el alcance de una convergencia entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR, pero eso no ha funcionado; no se ha avanzado prácticamente nada en esa convergencia. Por su parte, se ha podido avanzar en lo que se llama la integración física sudamericana, pero realmente muy poco. No estamos aprovechando las oportunidades.

Al propio tiempo, creamos nuevas divisiones, para bien o para mal. En algunos aspectos para bien, pero al fin y al cabo son divisiones. Por ejemplo, la última iniciativa, la Alianza para el Pacífico, aunque tiene

algunos elementos interesantes, es una nueva división. Somos muy creativos para fundar nuevos procesos de integración que, en el fondo, son procesos de división.

Curiosamente, el proceso de integración centroamericano ha seguido marchando bien. Yo pensé que a raíz del famoso CAFTA –el tratado de libre comercio con EE. UU.– iba a entrar en un proceso de pérdida de importancia relativa. Sin embargo, no ocurrió así; el proceso de integración centroamericano ha continuado avanzando. El comercio interno sigue ganando peso en el comercio exterior de esos países, lo cual es positivo.

En lo que respecta a Sudamérica, estamos en un proceso de retroceso importante. La Comunidad Andina no muestra avances significativos y tiene divisiones profundas. Por su parte, en el MERCOSUR, Argentina le pone restricciones comerciales a Brasil y este hace retaliación, y los dos países más pequeños (Uruguay y Paraguay) hace tiempo le perdieron confianza a los grandes. Esa es la realidad del MERCOSUR, cuya proporción en el comercio exterior de los países que lo conforman es mucho menor que diez años atrás. Es un retroceso relativo. Venezuela se integró al MERCOSUR, pero todavía no está cumpliendo realmente las reglas del juego del MERCOSUR.

Colombia, Perú y Chile, junto a México, se han unido en la Alianza para el Pacífico. No la quiero descartar porque es una iniciativa que tiene elementos positivos, pero es una fuente de división.

No es posible integrarnos dividiéndonos. Esta es la historia de los últimos diez años. La integración tuvo muchos avances en los años noventa. De hecho, fue una de las excepciones notables a la onda de las reformas de mercado porque fue un ingrediente político de retorno a la integración en momentos en que todas las recomendaciones ortodoxas provenientes del Banco Mundial estaban en contra de la integración. Los países latinoamericanos dijeron no: vamos a integrarnos. Fue un buen momento el de los años noventa, hasta la crisis asiática. Se produjo el nacimiento y auge de MERCOSUR, la expansión de la Comunidad Andina, después vino la crisis de la integración, de la que no hemos salido hasta ahora.

Las políticas de desarrollo productivo propuestas por CEPAL incluyen a la inversión extranjera. ¿Qué requerimientos ha de cumplir la política para que la inversión extranjera sea consistente con el crecimiento y el desarrollo de nuestros países?

Soy de la opinión de que la inversión extranjera hace distintos aportes: tecnológicos, una organización empresarial articulada con la economía internacional –lo cual resulta muy positivo–, gerencial y también fiscal.

Considero que se hace demasiado énfasis en el aporte financiero, que no siempre es el más importante. Más aún, el aporte financiero es de corto plazo, temporal, porque después, cuando comienzan las remesas sobre las utilidades, la transferencia de recursos financieros asociada a la inversión extranjera directa tiende a reducirse o incluso a volverse negativa.

Cuando uno ve las cifras de América Latina, se observa que a fines de los años noventa y a comienzos del siglo XXI, tuvimos un gran auge

de transferencias de recursos asociados a la inversión extranjera, que alcanzó a representar en su punto más alto un 4 % del PIB latinoamericano. Después ha venido un largo periodo de descenso y ha habido años en que la transferencia de recursos ha sido negativa, pese a que sigue habiendo un gran flujo de inversión bruta. Por eso, yo no le apostaría mucho, por ese lado, a la inversión extranjera.

Hay un costo en el que a veces se incurre y tiene que ver con la manera en que el país trabaja con los inversionistas extranjeros, lo cual sí es un verdadero problema. Lo mejor es decirles: «Ustedes son ahora también agentes de nuestro desarrollo. Vamos a ver cómo nuestro país maximiza los beneficios de esa inversión».

Los asiáticos tienen eso muy claro. Singapur, por ejemplo, tiene una economía súper exitosa y ha basado su desarrollo en la inversión extranjera. Tiene una gran empresa pública en el puerto, que es de lo más eficiente que hay en materia portuaria. Tiene una relación estratégica con los inversionistas extranjeros; incluso, prioriza sectores de conjunto con ellos.

Por eso digo que una actitud pasiva hacia la inversión extranjera no es favorable. Hay que incorporar a los inversionistas extranjeros como actores del desarrollo nacional y evaluar con ellos cómo pueden ayudar a maximizarlo. Esto incluye a empresas nacionales de la red de suministro de bienes y servicios en la formación de capital humano, en ayudar a crear nuevas empresas nacionales exportadoras.

El enfoque proactivo hacia la inversión extranjera puede expresarse también en la presentación de proyectos de interés nacional, más que en esperar por sus ofertas.

Sí, algunos países latinoamericanos ejercen una promoción activa de posibles inversionistas. Costa Rica, por ejemplo, logró atraer a INTEL, que ahora ha abandonado, sin embargo, al país centroamericano.

La inversión extranjera puede permitir romper algunos problemas estructurales. Aquí, en Cuba, existen muchas posibilidades de crecer con mejor utilización de recursos, de romper cuellos de botella.

En la actualidad, existe consenso entre los especialistas en torno a que el mercado deberá desempeñar un importante papel en los países en desarrollo. En medio de la incertidumbre del escenario internacional, ¿qué importancia y funciones atribuye usted a la planificación y el desarrollo institucional del Estado?

Soy un creyente de que deben hacerse buenas mezclas de Estado y mercado. Ni todo al Estado ni todo al mercado. Esas mezclas dependen de las estrategias nacionales y de los procesos políticos en cada país. Habrá países con mayor papel del Estado y otros con más mercado.

Volviendo a las preguntas iniciales, con las reformas de mercado llevadas a cabo en América Latina, la idea de que dándole todo el espacio al mercado íbamos a tener un crecimiento dinámico ya fracasó. Más aún, los países han venido reconociéndolo, uno tras otro.

El reconocimiento del gran rezago tecnológico que hemos venido acumulando con esa estrategia es parte de lo que demuestra que una buena mezcla de Estado y mercado puede incrementar las potencialidades de ambos, de la planificación y del desarrollo del sector privado. No solo se requiere un Estado que aborde la parte social –eso siempre fue reconocido–, sino también la económica.

Ahora bien, hay muchos modelos diferentes de planificación. Obviamente, dada la economía internacional de hoy, una planificación central no es una buena estrategia. La fórmula sería pasar de esa planificación a una visión más estratégica de la relación entre el Estado con sus empresas públicas y las privadas. La planificación hoy es más estrategia que determinación de objetivos cuantitativos.

Yo fui el director (ministro) del Departamento Nacional de Planeación en Colombia. Ello me permitió advertir una función adicional muy importante de la planificación. Entonces yo propuse hacer mucho más estrategia de lo que habitualmente se hacía. Una función que sí se desempeña muy bien en Colombia es la de coordinación de la política económica y social. Es una función esencial. Muchos países que desmantelaron sus sistemas de planeación no tienen una buena institución coordinadora de políticas.

Asimismo, una función de la planificación que se ha venido incorporando en muchos países es la evaluación de políticas públicas. El Estado requiere contar con una buena instancia institucional que evalúe cómo este ha venido ejerciendo todas sus funciones, valiéndose de indicadores cuantitativos en la medida de lo posible.

La evaluación permite saber qué funciona y qué no, poder hacer las correcciones de rumbo que resulten necesarias. Es un ejercicio de aprendizaje del Estado, muy necesario en las actuales condiciones de incertidumbre. Mi concepto de planificación se sintetiza en estas tres funciones: estrategia, coordinación de políticas y evaluación del cumplimiento de las políticas públicas.

Margarita García Rabelo. Facultad de Economía, Universidad de La Habana. Correo electrónico: margarita@fec.uh.cu
