

**REFORMA, REVOLUCION Y ADAPTACION A LA ECONOMIA
MUNDIAL. HITOS EN EL PENSAMIENTO ECONOMICO
LATINOAMERICANO. CEPAL, DEPENDENCIA
Y ENFOQUES ACTUALES.**

Olga R. Farruggia

Profesora de Economía e Investigadora

· Introducción

Desde comienzos de los 90, las transformaciones del contexto internacional y los cambios políticos y económicos internos presentan un escenario diferente al de los últimos 50 años para los países de América Latina.

En estas nuevas condiciones, existen dos modelos principales acerca de las vías de desarrollo para América Latina. Uno **neoliberal**, asentado en la creencia del mercado como óptimo asignador de recursos, donde las ventajas comparativas continúan liderando el proceso, y otro, **neoestructuralista**, en la que el estado se reserva una orientación estratégica del mercado.

Sin embargo, la reflexión de los años 90 conserva aún mucho de las referencias de las teorías económicas anteriores. En este sentido puede pensarse el proceso de desarrollo del conocimiento económico de las sociedades de Latinoamérica como un proceso

acumulativo de construcción de conocimiento; como una secuencia analítica que se presenta como de continuidades y rupturas enmarcada por contextos históricos precisos.

América Latina es uno de los pocos lugares que no forman parte del mundo desarrollado donde comienza a pensarse de manera original la problemática de la región. Ya en 1948 un grupo de economistas y sociólogos latinoamericanos nucleados en torno a la **CEPAL** comienza encarar esa tarea. En los años 60 se produce una ruptura de la hegemonía absoluta que el pensamiento cepalino había venido ejerciendo en América Latina y se conforma la **teoría de la dependencia**. Esta teoría al mismo tiempo que se gesta como una alternativa crítica al pensamiento de la CEPAL y da cuenta de hechos que no encuentran cabida en el estructuralismo, se nutre del mismo en varios aspectos.

Este rico debate dejó muchas preguntas sin respuesta, en parte como resultado de la derrota política sufrida por los movimientos populares y, en parte, fruto de la mayor o menor potencialidad explicativa propia de ambos cuerpos teóricos.

Así como la teoría de la dependencia aparecía más vinculada a la necesidad de revolución que de reforma y de autonomía nacional que de desarrollo, los nuevos enfoques del pensamiento latinoamericano parecen coincidir más o menos generalmente en la necesidad de reforma y de adaptación a la economía mundial buscando superar las limitaciones en que ha incurrido el modelo de industrialización por sustitución de importaciones

En este trabajo se busca explorar el pensamiento latinoamericano hoy, en particular el neoestructuralismo de la CEPAL y ciertas reflexiones desde la teoría de la regulación para América Latina, como posibles alternativas a la hegemonía del neoliberalismo en la región. Evocaremos también brevemente la concepción originaria de la CEPAL y la teoría de la dependencia como antecedentes necesarios de las reflexiones actuales.

1. La CEPAL

1.1. La concepción originaria

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) fue creada en febrero 1948 por el Consejo Económico y social de las Naciones Unidas. Según D.

Pollock¹ su creación no fue nada fácil. La carta de las Naciones Unidas había conferido al mencionado Consejo la facultad de crear comisiones de carácter económico y social, creándose la Comisión Económica para Europa y la Comisión Económica para Asia y Lejano Oriente, priorizando la reconstrucción de las áreas devastadas por la guerra. Las delegaciones latinoamericanas comienzan una activa campaña para establecer una comisión para la región enfatizando la necesidad de resolver muchos problemas apremiantes de desarrollo económico aunque ellos no hubieran derivado directamente de la devastación de la guerra. Como resultado de esta presión se establece en 1948 la CEPAL por un período de prueba de tres años y, en 1951, adquiere categoría de entidad permanente. Rápidamente comienza a producir varios estudios innovadores. El primero de ellos, el Estudio Económico de América Latina (1949), seguido poco después por El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas (1950). La CEPAL sería la versión regional de la teoría del desarrollo.

El análisis tiene unidad y coherencia debido al temprano planteo del sistema centro - periferia. Esta concepción se articula con las dos tendencias a largo plazo detectadas por la CEPAL: el surgimiento de un proceso espontáneo de industrialización en la periferia y la

tendencia al deterioro de los precios relativos de las exportaciones primarias de la región.²

El punto de partida del análisis se encuentra en la crítica que realiza a la teoría ortodoxa del comercio internacional y su teoría de las ventajas comparativas. La CEPAL se oponía al postulado liberal de las virtudes del comercio internacional planteando que, al contrario de lo prometido por la teoría de las ventajas comparativas, los precios de los productos primarios no estaban aumentando con respecto a los industriales, debido a la mayor lentitud del progreso técnico alcanzado por los primeros, como establecía dicha teoría.

La tesis tuvo dos versiones, ambas vinculadas a las desventajas de la especialización en bienes primarios. En la primera, ésta se vinculaba a los ciclos y a la forma como la estructura subdesarrollada de producción y empleo impedía que la periferia retuviera los frutos de su progreso técnico, a diferencia de lo que ocurría en el centro. En este último, los sindicatos organizados y una estructura productiva concentrada lograban impedir la caída de los precios de los bienes industriales durante la baja cíclica, compensando con creces las ganancias que la periferia obtenía en el auge cíclico con los bienes primarios.

La segunda versión plantea la tendencia al deterioro debida al exceso de mano de obra en la agricultura subde-

sarrollada de la periferia cuyo empleo eventual en actividades exportadoras llevaría a la expansión de la oferta lo que deprimiría los precios internacionales, resultando en un valor menor a pesar del mayor volumen producido.³

El proceso espontáneo de industrialización se había profundizado en el período comprendido entre las dos guerras mundiales y aún más después de la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, estos cambios en la base material de los países latinoamericanos habían generado procesos políticos en los cuales subyacían proyectos de desarrollo de un capitalismo nacional basados en una alianza entre los nuevos sectores industrialistas de la burguesía y los estratos medios y populares con el objeto de enfrentar a los sectores oligárquicos tradicionales. Este es el marco dentro del cual se gesta esta visión de la realidad latinoamericana que se estructura en la CEPAL y que la conduce a la conclusión de que el eje de la política económica debe ser un proceso de industrialización deliberado. Este proceso debía alcanzar una mayor integración vertical e intersectorial que corrigiera la tendencia al desequilibrio externo. Este proceso sería posible solo con la intervención del estado que llevara a cabo la conducción del proceso por medio de la planificación

1.2. El debate en torno a las ideas

de la CEPAL. Los años 60 y los obstáculos al desarrollo

Como resultado de las tesis de la CEPAL se suscitó un largo debate donde hubo respuestas desde un liberalismo ortodoxo como el representado por G. Haberler⁴, y desde un liberalismo más heterodoxo o desarrollista representado por Myrdal⁵, Nurkse⁶ y, esencialmente, Albert Hirschman⁷.

El debate desde el desarrollismo tiene importancia pues ejerce una gran influencia en la reformulación del pensamiento cepalino en la **década de los 60** orientada hacia la modernización de las estructuras de las sociedades latinoamericanas. La visión optimista de los años 50 del poder transformador automático de la industrialización se transforma en la visión de que para superar los obstáculos estructurales que distorsionan el funcionamiento del sistema socioeconómico e impiden su transformación, es necesario realizar cambios previos en las diferentes estructuras de la sociedad. En esta etapa surge la Alianza para el Progreso que, aparte de intentar constituir una respuesta al desafío planteado por la revolución cubana, revela la necesidad del capital trasnacional de modernizar el capitalismo latinoamericano y de legitimar su presencia apoyando una política social que a la vez ampliara el mercado interno; coincidiendo en el diagnóstico y en las políticas con las de la CEPAL alre-

dedor de un proyecto y un proceso -el de las trasnacionales- que no era el propio.⁸

También se generó debate desde la izquierda, produciéndose la ruptura de la hegemonía cepalina en el pensamiento económico latinoamericano y el surgimiento de la teoría de la dependencia. Tres elementos justifican esta ruptura:

- a) el cambio de la posición política del gobierno de los EE.UU. con relación a la industrialización en América Latina, postura modernizante que se ubica a la izquierda de la CEPAL
- b) el vigoroso proceso de acumulación capitalista en la periferia, especialmente en Brasil, llevado adelante por las empresas trasnacionales lo que presentaba características diferentes a las deseadas por la CEPAL
- c) una fuerte oleada de golpes militares en América Latina que provocaron la caída de los regímenes populistas en la región

Pero, en el fondo, se trató de una reacción ante el análisis corriente en la época acerca de que se estaba gestando en la región una burguesía nacionalista comprometida con el desarrollo en alianza con la clase trabajadora. Ante esta tesis, que realiza no sólo la CEPAL sino también la izquierda ortodoxa, acerca de una alianza “feudal-imperialista” y la necesidad consiguiente de apoyo a las burguesías nacionales —ya que la lucha antiimperialista era al mismo tiem-

po lucha por la industrialización- se produce la reacción de los dependentistas intentando superar este análisis.

Durante los 70, en el plano de la producción y difusión de ideas, la CEPAL entra en una etapa donde las circunstancias históricas le restan parte de su capacidad previa de influir en el pensamiento de América Latina. Recién en los 90 y a partir del documento “Transformación productiva con equidad” se estructura el neoestructuralismo como expresión de las propuestas de la CEPAL en la actualidad.

2. La teoría de la dependencia

Esta teoría se forma por la yuxtaposición de dos cuerpos teóricos muy distintos: las teorías marxistas del imperialismo, en especial sus versiones “modernas”, y el estructuralismo de la CEPAL, lo que ayuda a entender, en parte, las bases teóricas débiles de la misma. Pero este resultado responde más a la necesidad de poseer una alternativa crítica al estructuralismo para utilizarla como instrumento de las luchas políticas de la época.

Para los teóricos de la dependencia este concepto surge de toda una vasta tradición histórica polémica en el seno del marxismo que recorre los análisis de Marx y Engels sobre la cuestión colonial, la polémica de Lenin contra los populistas, las teorías clásicas del imperialismo, especialmente la de Lenin, con-

sideraciones posteriores de este mismo autor y, finalmente el aporte de Paul Baran para la comprensión del fenómeno del subdesarrollo.⁹

2.1. Teoría marxista del imperialismo

2.1.2. Versiones clásicas

Marx¹⁰ no tiene un estudio sistemático acerca del fenómeno del imperialismo ya que el mismo es posterior a su época. Sienta las bases teóricas del estudio del capitalismo en *El Capital*, y es a través de las tesis centrales planteadas en esta obra que se puede llegar a comprender lo fundamental de la expansión del capitalismo sobre las naciones “atrasadas”.

Ya para Lenin¹¹ y los demás clásicos del imperialismo la cuestión cambia y asisten a una etapa donde la exportación de capital no llega para nacionalizarse sino, para aumentar la tasa de ganancia y exportar los beneficios al país de origen.

Por otra parte, el contexto político en el que se inscriben estas teorías es de los más difíciles para la izquierda internacional y tratan de dar cuenta del mismo a través de estas teorías desarrollando reflexiones sobre la crisis y el derrumbe del sistema que suministren a los revolucionarios un aparato analítico que les permita explicar y sacar las conclusiones correspondientes a la coyuntura.

Lenin continúa en *El imperialismo, etapa superior del capitalismo* con la visión clásica acerca de la progresividad del capitalismo sobre las naciones “atrasadas” y hay que retroceder 17 años hasta la publicación de *El desarrollo del capitalismo en Rusia* para tener una visión más completa sobre este tema. Este ensayo fue escrito en una controversia con los populistas rusos quienes sostenían que el desarrollo capitalista no era necesario para alcanzar el socialismo en Rusia y que tampoco era viable; con lo que Lenin no acuerda. Pero ya en 1920, Lenin ve la posibilidad de que la relación política entre las clases dominantes locales y el imperialismo retarde el desarrollo de las fuerzas productivas en los países atrasados.¹²

Puede pensarse, entonces, que si bien los clásicos del imperialismo no estudiaron el desarrollo concreto del capitalismo en la periferia y los acontecimientos en las regiones atrasadas del mundo tenían interés casi exclusivamente por su posible influencia sobre las perspectivas de la revolución en Europa, es posible derivar de sus análisis del imperialismo los determinantes generales del sistema capitalista internacional del período.

Este es un “uso” que de la teoría del imperialismo hacen los dependentistas. Del mismo modo que los cepalinos construyen su marco teórico alternativo de interpretación de la

vinculación internacional a través de la crítica de la teoría clásica del comercio internacional, los dependentistas bucean en la teoría del imperialismo para derivar los determinantes generales del sistema capitalista internacional de la época.

Sin embargo, no es el único “uso” de la teoría del imperialismo que realizan y esto nos lleva al punto siguiente, las concepciones modernas del imperialismo y especial la posición de Paul Baran como intento de superar el análisis ya mencionado acerca de la necesidad de apoyo a las burguesías nacionales.

2.1.3. Versiones modernas

Después de la Segunda Guerra Mundial, luego de un congelamiento del debate en las décadas del 30 y 40, las discusiones sobre el imperialismo recobran su vitalidad. Una larga lista de investigadores retoma la temática del capitalismo como sistema mundial proponiendo nuevas aproximaciones teóricas o intentando una descripción adaptada a los tiempos modernos. En general, los distintos autores analizan la relación entre países imperialistas y países dominados tratando de explicar el hecho de que los primeros son cada vez más ricos y los segundos cada vez más pobres. Esto implica una diferencia sustancial con respecto a los clásicos.

Esta teoría moderna del imperialis-

mo se desarrolla bajo 3 líneas: el excedente económico y las empresas trasnacionales de Baran y Sweezy; la autoexpansión del capital a escala mundial de Amin-Palloix y, por último la ley del intercambio desigual como determinante del imperialismo en Emmanuel y Braun.¹³

Desarrollaremos la primer perspectiva de análisis por entender que constituye un antecedente teórico decisivo de la teoría de la dependencia.

En su texto *La economía política del crecimiento*¹⁴, contribución principal de Baran a la teoría del desarrollo, plantea la idea de la utilización inadecuada del “excedente económico” en los países en desarrollo e insiste en la incompatibilidad del crecimiento económico sostenido de las naciones periféricas con las necesidades del imperialismo. Baran abandona el punto de vista marxista clásico acerca de los efectos progresivos de la difusión del capitalismo en las regiones atrasadas y retoma parcialmente la tradición del último Lenin. Pero va más allá al plantear que: “El papel del capitalismo e imperialismo monopólicos en los países adelantados y el atraso económico y social en los países subdesarrollados están íntimamente relacionados: representan sencillamente diferentes aspectos de lo que es en realidad un problema mundial¹⁵”.

Este planteo de Baran relacionando el subdesarrollo con el imperialismo fue

llevado aún más allá por su discípulo André Gunder Frank quien sostiene que el subdesarrollo es causado por el capitalismo. Frank introduce la idea del *desarrollo del subdesarrollo* implícitamente sugerida por Baran, como una de las más influyentes dentro de la teoría de la dependencia. Aparecen aquí más claramente las diferencias no sólo con el planteo marxista clásico acerca de la difusión del capitalismo en las naciones atrasadas sino incluso con Lenin. Este último al estudiar el desarrollo del capitalismo en Rusia, mostraba las dificultades de este proceso y planteaba la idea de que el desarrollo del capitalismo es lento cuando el viejo modo de producción se reforma lentamente. El desarrollo del capitalismo en los países atrasados es visto por él, no como un simple proceso de destrucción y sustitución de estructuras precapitalistas, sino como un proceso más complejo de interacción entre estructuras internas y externas. En esa interacción las estructuras tradicionales desempeñan un papel activo y su sustitución será más lenta y más difícil de lo previamente supuesto. Pero esto no implicaba que el capitalismo de las naciones atrasadas no obedezca a las leyes de este modo de producción y sí lo haga a otras muy diferentes.

Para G. Frank¹⁶, “Desarrollo y subdesarrollo son el resultado necesario y la manifestación contemporánea de las

contradicciones internas del sistema capitalista mundial, están relacionados en forma cualitativa, en que cada uno es diferente al otro aún si ellos son producto de una sola pero dialécticamente contradictoria estructura económica y proceso capitalista”.

Es decir, que el proceso de acumulación capitalista genera acumulación en el polo desarrollado y desacumulación en el polo dominado. El proceso no tiene que ver, entonces, con la esencia de cada una de las partes constituyentes, pues sólo la relación entre ellas explica el resultado. Se ve claramente aquí como lo externo crea lo interno. La única diferencia cualitativa entre los polos es que uno trabaja bajo las leyes del movimiento del capitalismo y el otro con las leyes opuestas de la desacumulación capitalista. El tejido social que conforma uno y otro polo no entra en el análisis. Este tipo de argumento es incompatible con el punto de vista que sostiene que el desarrollo capitalista es una función de la acumulación de capital como parte integral de una estrategia desarrollada de relaciones de clase basadas en el trabajo asalariado. Desde este punto de vista, el desarrollo económico y el subdesarrollo no dependen directamente uno del otro, ni el primero es causa del segundo, o viceversa. Cada uno es el resultado de una evolución específica de clases en parte determinada históricamente fuera del capitalismo, en rela-

ción con modos de producción no capitalistas.¹⁷

En el planteo de Frank, en cambio, América Latina fue capitalista desde el mismo momento en que se incorpora a la economía mundial. No se trata, entonces, de un proceso más complejo de interacción entre estructuras internas y externas como para el marxismo clásico. Este análisis lleva a Frank a considerar que las burguesías latinoamericanas por sus orígenes y conexiones económicas como incapaces de desarrollar políticas independientes del imperialismo. Por todo ello, *la única solución es la revolución inmediatamente socialista. Se entiende entonces la manera en que Frank abandona la idea de que la lucha antiimperialista es al mismo tiempo la lucha por la industrialización en América Latina y, por consiguiente, abandona también la necesidad de apoyo a las burguesías de la región, política aconsejada por los sectores de la izquierda ligados a los partidos comunistas de la zona y también por la CEPAL.*

2.1.4. Distintas versiones de la teoría de la dependencia

Las diferencias entre ambas fuentes de la teoría de la dependencia explican las distintas versiones al interior de la misma.

· La radicalización del análisis de la CEPAL: Furtado y Sunkel
Celso Furtado retoma el análisis de la CEPAL pero marcando las limitaciones

de la burguesía industrial de la periferia.¹⁸ En sus comienzos este autor desarrolla un enfoque tradicional alrededor de los problemas del desarrollo económico, pero luego cambia su visión del problema y desarrolla su tesis acerca de la tendencia al estancamiento secular. Sin embargo, esta tensión entre un enfoque estructuralista y uno más orientado en una perspectiva dependentista sigue presente y en los 70 este autor tiende a romper con esta última perspectiva negándola como un intento de explicación de la realidad latinoamericana, siguiendo el desplazamiento del pensamiento de la CEPAL.¹⁹

Osvaldo Sunkel, por su parte, plantea que se produce una tendencia del sistema global en que tanto los países desarrollados como los subdesarrollados forman parte, hacia un proceso de integración transnacional y desintegración nacional. Este análisis le permite visualizar como algunas partes de la burguesía y de la clase trabajadora se integran dentro del sistema transnacional mientras otras quedan fuera de él.²⁰

· El desarrollo del subdesarrollo: Dos Santos y Marini

Esta versión, adoptada por Dos Santos y Marini, parte del análisis de G. Frank ya desarrollado anteriormente y resulta el planteo más criticado desde todos los puntos de vista. En muchas oportunidades se critica en bloque a la teoría haciendo referencia a los primeros análisis

de este autor. Esta versión se transforma, además, en la más influyente en relación a las luchas políticas de la época.

Una de las críticas más ajustadas es la que realiza Laclau²¹ que plantea que la perspectiva de Frank lo lleva a prescindir de las relaciones de producción en su definición de capitalismo y a definirlo en función de fenómenos relativos a la esfera del cambio, con las consecuencias políticas que ello acarrea ya que si se trata de estructuras feudales habría que impulsar la revolución democrático-burguesa y en el caso de tratarse de capitalismo se trataría de luchar directamente por el socialismo ya que al estar las burguesías latinoamericanas ligadas al imperialismo, una alianza con ellas generaría más subdesarrollo.

· Dependencia y desarrollo: Cardoso
Finalmente, esta versión internaliza los condicionantes externos del desarrollo ya que los mismos reaparecen en las prácticas de los grupos y clases sociales internos. Otros grupos internos se oponen a este sistema de dominación y es el desarrollo concreto de esta contradicción lo que genera la dinámica de la sociedad.²² Se opone, por lo tanto, a la idea fuerza del *desarrollo del subdesarrollo* subrayando que pueden coexistir desarrollo y dependencia y que existen formas más dinámicas de dependencia que permiten mayor grado de maniobra por parte de los estados nacionales y por

las burguesías localmente asociadas al estado o a las multinacionales. Esta perspectiva está vinculada a la coexistencia entre industrialización y dependencia que caracteriza por esta época al “milagro brasileño”.

3. El pensamiento latinoamericano hoy. Neoestructuralismo y ajuste en América Latina

3.1. Los modelos alternativos de desarrollo.

La crisis de la deuda externa de la década del ochenta, y en algunos países los procesos hiperinflacionarios y los estallidos sociales generados como consecuencia de los mismos, puso de relieve el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones industriales (ISI), que se había extendido por medio siglo en América Latina.²³

El ISI había deparado un crecimiento económico por muchos años -superior al 5% anual durante tres décadas-, con una modernización de la estructura productiva y efectos significativos a nivel de empleo e ingresos, pero no pudo resolver los problemas centrales de equidad social y las bases para un desarrollo económico autónomo y sostenido. A ello contribuyeron fuertes vicios que el sistema generó en función de instrumentos de mediano plazo que se hicieron estructurales, como el proteccionismo generalizado, excesivo, y permanente al sector industrial, el de-

trimento del sector primario, la visión de crecimiento sólo “hacia adentro”, la concepción de la intervención estatal sin contemplar prioridades y eficiencia, y la escasa o reducida importancia a las cuestiones monetarias y fiscales que hacen a la estabilidad de la economía de corto plazo.²⁴

Los indicadores económicos y sociales negativos que definen a los 80 como la “década perdida” para el crecimiento son ampliamente conocidos, pero no siempre son remarcadas las condiciones generadas en el mismo período, que se constituyen en piezas fundamentales de las expectativas generadas para la “década de la esperanza”, como se han definido los noventa. Entre estas condiciones merecen destacarse los procesos de transición democrática, pacificación, y eliminación de la mayoría de las hipótesis de conflicto entre los países latinoamericanos, así como un aprendizaje doloroso de la necesidad de cambios estructurales en el estado y el mercado²⁵.

La búsqueda de alternativas al modelo de desarrollo agotado, se ha planteado en el plano teórico en dos posiciones polares: neoliberales y neoestructuralistas, con algunas variantes en el grado de ortodoxia a mantener en cada una según los autores.

En cuanto a los objetivos y visión general de los principales lineamientos para el desarrollo, estos enfoques pare-

cen convergir en: obtener equilibrios fiscales y externos, acelerar el crecimiento económico, incrementar la eficiencia y la competitividad, aumentar las exportaciones, y erradicar la extrema pobreza. Pero, como afirma Bitar²⁶, estas similitudes ocultan diferencias substanciales. La principal de ellas consiste en si las economías deben ser *orientadas y coordinadas por el mercado*, o en su defecto *orientadas hacia el mercado pero coordinadas en forma mixta por el Estado y el mercado*²⁷.

No obstante, en cualquiera de estos modelos o enfoques, la modificación de la estructura y función del comercio exterior de América Latina se ha transformado en uno de los temas principales del debate sobre las estrategias de desarrollo; centrándose las diferencias en que no cualquier incremento de las exportaciones contribuye al desarrollo del mismo modo, y en las metodologías e instrumentos para estimular esa transformación²⁸.

Veamos a continuación con mayor detalle las particularidades de cada uno de enfoques.

3.1.1. Modelo Neoliberal.

Durante los años 80, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y el gobierno de los Estados Unidos, comenzaron a promover una nueva estrategia para el conjunto de la región, que inducía a un ajuste estruc-

tural y liberalización de las economías latinoamericanas con el objeto de superar la crisis generada por la deuda externa. Esta estrategia fue sistematizada en el denominado *enfoque o consenso de Washington* por John Williamson (1991), destacado economista del *Institute for International Economics*, a partir de un seminario realizado en 1990 por dicha institución en la que convergieron economistas de diferentes países americanos.

De acuerdo a este enfoque, las causas de la crisis en América Latina se asentaban básicamente en dos cuestiones: a) excesiva intervención estatal en la economía que se traducía en un proteccionismo extremo e ineficiencia de la estructura económica, materializado en el modelo sustitutivo de importaciones dominante; y b) un populismo económico de los sectores dirigentes definido por el descontrol del déficit público y de las demandas salariales²⁹. Para revertir estos factores, se propone una ajuste estructural y liberalización de la economía, que lleve en el corto plazo una reducción del déficit fiscal y la dimensión del gasto público, la aplicación de una política monetaria estricta para controlar la inflación, y el establecimiento de una tasa de interés real positiva y un tipo de cambio real que favorezca las exportaciones. Mientras que son objetivos de mediano plazo, la constitución de las exportaciones en

motor del crecimiento en un contexto de liberalización del comercio exterior, la maximización del mercado y la restricción de las regulaciones estatales, con el objeto de posibilitar mayores inversiones del sector privado y una estructura de precios sin distorsiones políticas.

La instrumentación de estas líneas, a través de la inducción de los préstamos de los organismos multilaterales de crédito para refinanciar los compromisos de la deuda, exigía: privatizar empresas públicas, eliminar numerosas normas regulatorias de la actividad económica, y dotar de un funcionamiento eficiente a las empresas y organismos que quedaran en la órbita pública; otorgar una mayor apertura de los mercados de capitales y acciones, así como mejorar las condiciones para la inversión privada nacional y extranjera y la repatriación de capital fugado; liberar el comercio y racionalizar los regímenes de importación; realizar una reforma tributaria para estabilizar el déficit fiscal y obtener los recursos para afrontar los servicios del endeudamiento; y reformar el mercado laboral flexibilizando las condiciones de contratación³⁰. En síntesis, privilegian el levantamiento de las regulaciones sobre los precios, la apertura financiera y del comercio exterior, y la liberalización de los regímenes laborales. Asignan un papel central al sector privado y procu-

ran la reducción del estado, en dimensión e intervención. Propician el establecimiento de un sistema de mercado global, nacional e internacional, donde predominen mecanismos automáticos de regulación. Ponen el acento en instrumentos de política fiscal, monetaria, arancelaria y tributaria, descuidando los factores estructurales, institucionales y políticos³¹. Esta visión, establece un marco de indicadores de mercado para orientar las decisiones de las empresas y presupone que ello basta para conducir a una adecuada elección de las actividades más dinámicas, por lo tanto no asume políticas sectoriales³². En síntesis, utiliza un instrumental limitado y general para abordar un conjunto muy extenso de objetivos.

En cuanto a la vía exportadora, el enfoque neoliberal concentra su atención en dos instrumentos: tasa arancelaria baja y tasa de cambio alta y estable, con el objeto de hacer más fluida las operaciones del mercado. La selectividad de la especialización exportadora está dada por los actores privados y la competitividad de su actividad en el exterior. En consecuencia, se puede deducir que tendrán mayores posibilidades aquellas actividades que cuentan con ciertas ventajas comparativas, como las basadas en recursos naturales y menor costo de la mano de obra, que conducen a una especialización primaria, de menor valor agregado y efec-

to dinamizador en el resto de la economía³³. En este enfoque, la integración regional no es contemplada como objetivo o instrumento de su acervo teórico. En la práctica reciente, los gobiernos latinoamericanos la han articulado a sus políticas de liberalización, como parte de una estrategia exportadora de mayor envergadura, es decir como un medio para el fortalecimiento de las condiciones de inserción en una economía mundial crecientemente interrelacionada, donde los acuerdos entre los gobiernos contribuyen para abrir mercados al sector privado.³⁴

3.1.2. Modelo Neoestructuralista.

El *enfoque neoestructuralista*, es una respuesta alternativa a los procesos de ajuste impulsado desde la óptica neoliberal durante los años 80. El mismo se nutre de una revisión crítica del enfoque estructural de la CEPAL que dio origen a la implementación del modelo de Industrialización Sustitutiva en América Latina entre 1960 y 1980.

En algunos casos, esa revisión plantea que ciertos vicios y tendencias negativas observados en la implementación del ISI, como una protección alta, indiscriminada, y permanente a las industrias nacionales, la no promoción de exportaciones industriales, el escaso desarrollo de la integración regional, etc., fueron advertidos desde los trabajos originales de Prebisch,

pero desestimados por los gobiernos e intereses económicos de la región.

En otras cuestiones, se reconoce que el enfoque estructuralista no había otorgado suficiente o adecuada atención a determinados temas que se revelaron claves para el desarrollo, como la insuficiencia de las políticas económicas de corto plazo, la subestimación de las cuestiones monetarias y financieras, y una confianza acrítica sobre las bondades del estado y el intervencionismo económico.³⁵ El diagnóstico neoestructural reconoce en la base de los problemas de desarrollo de los países Latinoamericanos: a) una estructura de exportaciones regresiva; b) un patrón productivo heterogéneo, desarticulado y vulnerable; y c) la persistencia de una distribución del ingreso concentrada y excluyente.³⁶

La propuesta neoestructuralista, pone énfasis en un rol relevante del estado en la dirección del proceso de desarrollo económico, a partir de la combinación de instrumentos dirigidos y de mercado. Este ya no es concebido como un estado empresario,³⁷ sino en función de la planificación de la estrategia global, de la selectividad de los apoyos, y de las políticas productivas y redistributivas. Un estado con capacidad estratégica en el campo de la competitividad y la innovación como en la equidad, que no sustituye a los agentes económicos, sino que establece las

reglas y el ambiente de estabilidad y crecimiento, y contrapesa los efectos socialmente negativos de la dinámica económica a través de mecanismos de regulación, protección, compensación en terrenos como la educación, sanidad, vivienda, etc.³⁸.

Este rol económico y social es justificado a partir de la concepción de que las causas estructurales de la desigualdad no pueden resolverse por los mecanismos de mercado y requieren de acciones específicas y selectivas, con un horizonte de mediano y largo plazo. Al mismo tiempo que, la concepción del desarrollo como un proceso deliberado, es producto de la política y no resultado espontáneo de las fuerzas de mercado, por lo que requiere la participación y concertación de los actores sociales sobre el proyecto seleccionado. En este sentido, a diferencia del modelo neoliberal que presta escasa o ninguna atención a las variables sociales y de poder que afectan las políticas económicas, el enfoque neoestructural sostiene que la interacción entre economía y política es determinante de la viabilidad de las estrategias de desarrollo.

Para esta concepción, tanto la ampliación del mercado interno -entendido ya como regional y no sólo nacional-, y una vía exportadora diversificada y con creciente valor agregado, forman parte indisoluble de su estrategia de desarrollo. El aumento y diversificación

de las exportaciones, enfatizada en esta revisión, requiere un esfuerzo de instrumentos políticos muchos más importante las tasas arancelarias y el tipo de cambio alto y estable propuesto por el enfoque neoliberal. En particular, para el caso de las exportaciones industriales, orientación que predomina en la visión neoestructural, en función de reducir las tendencias al deterioro de los términos del intercambio del comercio internacional, evitar el estrangulamiento recurrente del sector externo, y revertir el rezago productivo y tecnológico³⁹. Esto impone una estrecha relación entre la política de exportaciones y la política industrial o sectorial, para abordar cambios en la base productiva que acentúen la selectividad y especialización. Ello requiere planes de mediano y largo plazo de inversión, desarrollo tecnológico, formación de recursos humanos, y organización del comercio externo.

Este enfoque considera a diferencia de la óptica neoliberal, que la experiencia de los países del sudeste asiático, como Corea y Taiwán, el caso de Brasil, o de los países nórdicos, demuestran la utilización de políticas arancelarias diferenciadas, concentración selectiva en determinadas actividades seleccionadas al margen del mercado, y resuelto apoyo estatal;⁴⁰

El tema de la integración regional cumple un rol central en la formulación

analítica de la CEPAL que se rescata en la actual revisión. Esta surge como una forma de ampliar los mercados internos y posibilita la utilización de tecnologías de producción de escala amplia posibilitando una especialización industrial de las economías, una reducción en la subutilización del capital y la ineficiencia del sistema productivo, una mayor diversificación de las exportaciones, y la adquisición de una mayor competitividad para disputar mercados en otras regiones del mundo.⁴¹

En síntesis, la renovada propuesta de *cambio estructural* de esta corriente de pensamiento de tradición latinoamericana, consiste en conformar una estructura productiva que mejore la inserción comercial de estos países, incremente la generación de empleo productivo y, reduzca la heterogeneidad estructural, mejorando la distribución del ingreso y disminuyendo la pobreza extrema, en sociedades más participativas y democráticas.

3.2. Reflexiones desde la escuela de la regulación

En su aplicación a las economías latinoamericanas, la teoría de la regulación se ha ubicado en una posición crítica de la teoría de la CEPAL como del enfoque de la dependencia.

Para analizar este tema nos basaremos principalmente en *El tercer mundo*

en la crisis de Carlos Ominami.

Este autor define el campo de su investigación como el de las transformaciones que en la crisis han experimentado las relaciones norte-sur. Dentro de este campo encuentra que la crisis en el sur no responde a los mismo factores que la del norte (agotamiento del modelo de desarrollo fordista) y que para estudiarla los cuerpos teóricos disponibles resultan insuficientes. Las relaciones de dominación no tienen un carácter invariable, pueden ser modificadas y el desarrollo del tercer mundo obedece a procesos de acumulación específicos que no corresponden a las “etapas” por las que han atravesado los países capitalistas desarrollados. En ellos ha habido por lo general una adaptación de la demanda a las condiciones de la oferta, mientras que en los países en desarrollo esta adaptación, cuando ha tenido lugar, se hace por el contrario, aproximando la oferta a las condiciones de una demanda preexistente.⁴²

El enfoque evolucionista no se puede aplicar entonces y las economías del sur pretenden acceder al desarrollo mediante vías que les son propias. Sin embargo, algunas lo conseguirán y otras no. El autor plantea, entonces, el estallido del sistema centro-periferia y que desarrollo e independencia no son conceptos equivalentes.

“Un error frecuente de ciertos enfoques es aquel que presenta al subde-

sarrollo como resultado directo de la dependencia. La demostración, sin embargo, no ha sido concluyente. De hecho, es perfectamente posible imaginar un cierto desarrollo paralelo a una profundización de las hipotecas que pesan sobre la nación. Para algunos países del sur, la elección reside no tanto entre desarrollo y subdesarrollo, sino en distintas estrategias de desarrollo, por el contrario, para otros, es la propia supervivencia la que está en juego.”⁴³

Lo que el autor plantea es la diversidad en el seno del tercer mundo y el abandono de la concepción según la cual éste último constituye un bloque que experimenta en forma pasiva y uniforme el impacto de las relaciones de dominación. En este sentido se distancia de la teoría de la dependencia. Acuerda que esta teoría ha tenido el mérito de poner al desnudo el carácter arbitrario de las hipótesis evolucionistas pero no ha tenido éxito en lo que se refiere a explicar la dinámica de la diferenciación del tercer mundo.

En este sentido, critica también el neoestructuralismo de la CEPAL, planteando que las separaciones tradicionales entre el norte y el sur, en base a las cuales era posible identificar en forma rigurosa la existencia de dos conjuntos relativamente homogéneos, no son ya pertinentes.

“Al igual que los países desarrollados, ciertas naciones en desarrollo ex-

portan productos manufacturados, participan activamente en los mercados financieros, y hasta llegan a crear empresas transnacionales. La desaparición de la frontera clásica entre centro y periferia, expresa una dinámica que estos enfoques no pueden aprehender.”⁴⁴

Para Ominami, es el enfoque de la regulación el que constituye un aporte significativo al estudio de la diferenciación de las economías nacionales y por esa vía proporcionaría las herramientas adecuadas para el análisis del subdesarrollo.

Propone que, a nivel internacional, el desafío del tercer mundo no es la revolución sino la reforma y que solamente en ese terreno podrá ser garantizada la convergencia de intereses entre los países del sur. Desde este punto de vista, sería necesario superar la oposición estéril entre integración pasiva al sistema de la economía mundial y rechazo total a participar en él.

Sin descuidar la influencia del contexto internacional, el enfoque en términos de regulación trata de comprender, de acuerdo con un recorte nacional, la variabilidad en el tiempo de los regímenes de acumulación y de las instancias de la regulación del espacio latinoamericano.

“Se podría entonces proceder a una reconstitución sistemática de las trayectorias nacionales, acompasadas por las crisis estructurales. Al mismo tiempo

que favorecen el desarrollo de una nueva onda de estudios comparativos, estas investigaciones podrían abrir nuevos campos de colaboración y discusión con el neoestructuralismo y otras corrientes críticas latinoamericanas (Rosales, 1988; Sunkel, 1990; Sáinz y Calcagno, 1992) Su objetivo común es proponer una renovación del análisis económico con el fin de superar los límites de los enfoques neoliberales.”⁴⁵

Bibliografía

- Aboites, J., Miotti, L. Y Quenán, C. (1995), “Los enfoques regulacionistas y la acumulación en América Latina” en Boyer, R. Y Saillard, Y. (eds.) *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*. Vol III. Buenos Aires. Eudeba.
- Bambirra, V. (1975), *Teoría de la dependencia: una anticrítica*, México, Ed. Era.
- Baran, P. (1957), *La economía política del crecimiento*, México. FCE.
- Bielschowsky, R. (1998), “Evolución de las ideas de la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, n° 50.
- Bitar, Sergio, (1988), “Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, n°:34, abril, pp. 45-63.
- Bresser, Luiz Carlos, (1991), “La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?, *Pensamiento Iberoamericano*, n°:19, enero-junio, pp.13-35.
- Cardoso, F. H. Y Faletto, E. (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, S XXI.
- CEPAL, (1989), *Comercio Internacional e Inserción de América Latina*, Santiago de Chile.
- (1990), *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- (1991), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*.
- (1993), *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*.
- (1994), *Desarrollo reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- Fajnzylber, F. (1980), *La industrialización trunca de América Latina*, Buenos Aires, CEAL.
- (1988), «Competitividad internacional: Evolución y lecciones» en *Revista de la CEPAL* N° 36, Sgo. de Chile.
- Griffith-Jones, Stephany y Sunkel, Osvaldo, (1987), *La crisis de la deuda y el desarrollo en América Latina: el fin de una ilusión*, Bs. As., Grupo Editor Latinoamericano.
- Frank, A. G. (1967), *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Ed. Signos.
- Furtado, C. (1964), *Dialéctica del desarrollo*, México, FCE.
- (1971), “Dependencia externa y teoría económica” en *Trimestre Económico* n°150, México.
- Haberler, G. (1961), *Un examen de la teoría del comercio internacional*, Buenos Aires, Ed. del Insituto Di Tella
- Hirschman, A. (1958), *La estrategia del desarrollo económico*, México, FCE.
- Hirst, Mónica y Streb, María Luisa, (1993), “Desarrollos recientes del proceso de integración en América Latina”, en AAVV., *Los procesos de integración económica en América Latina*, Madrid, CEDEAL.
- Laclau, E. (1971), “Feudalismo y capitalismo en América Latina” en S. Assadourian,

- C. et al *Modos de producción en América Latina*, México, S XXI. Cuadernos Pasado y Presente n°40.
- Lenin, V. (1916), *El imperialismo, etapa superior del capitalismo*, Buenos Aires, Ed. Anteo, 1974.
- (1920), "Tesis de 1920" en *La guerra y la humanidad*, México, Ed. Frente Cultural, 1939.
- Marx, K. (1894), *El Capital*, Vol. III. México, FCE.
- Myrdal, G. (1958), *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, FCE.
- Nurkse, R. (1960), *Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados*, México, FCE.
- Ocampo, José Antonio, (1991), "Perspectivas de la economía latinoamericana en la década de los noventa", *Revista Pensamiento Iberoamericano*, n°:19.
- Ominami, C. (1987), *El tercer mundo en crisis*, Buenos Aires, GEL.
- Ottone, Ernesto, (1993), "CEPAL: un planteamiento renovado frente a los nuevos desafíos del desarrollo", *Pensamiento Iberoamericano*, n°:22-23, julio 1992-junio 1993, pp. 386-392.
- Palma, G. (1981), "Dependencia y desarrollo: una visión crítica" en Seers, D. (comp.) *La teoría de la dependencia una reevaluación crítica*, México, FCE.
- Paz, P. (1984), "El enfoque de la dependencia en el desarrollo del pensamiento económico latinoamericano", México, CIDE.
- Ramos, Joseph, (1986), *Política económica neoliberal en países del Cono Sur de América Latina, 1974-1983*, México, FCE.
- Rezende Lopes, Mauro, y Castro de Rezende, Gervásio, (1995), *O desenvolvimento agrícola no novo marco macroeconómico da América Latina*, FAO, Santiago de Chile.
- Rodríguez, O. (1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, S XXI.
- Rosales, Osvaldo, (1988), "Balance y renovación del paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano", *Revista de la CEPAL*, n°:34, abril, pp. 19-36.
- Rosenthal, Gert, (1993), "La integración regional en los años noventa", en *Revista de la CEPAL*, n°:50, agosto, pp. 11-19.
- Villareal, R. (comp.) (1979), *Economía internacional*, México, FCE.
- Williamson, John, (1991), *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, México, Gernika.
- World Investment Report 1995, UNCTAD - Naciones Unidas.
- Zuleta, Gustavo, (1992), "El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina", *Pensamiento Iberoamericano*, n°:21, enero-junio, pp. 386-392.

Notas.

- 1 Pollock, D. (1978)
- 2 Rodríguez, O. 1980.
- 3 Bielschowsky, R. (1998)
- 4 Haberler, G. (1957)
- 5 Myrdal, G. (1958)
- 6 Nurkse, R. (1960)
- 7 Hirschman, A. (1958)
- 8 Paz, P. (1981)
- 9 Bambirra, V. (1978)
- 10 Marx, K. (1894)
- 11 Lenin, V. (1916)
- 12 Palma, G. (1981)
- 13 Villareal (1979)
- 14 Baran, P. (1957)

- 15 Ibid. pag. 35
- 16 G. Frank (1973) pag.11
- 17 Kalmanovitz (1982)
- 18 Furtado, C. (1964)
- 19 Furtado, C. (1971)
- 20 Sunkel, O. (1971)
- 21 Laclau, E. (1971)
- 22 Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1969)
- 23 Griffith-Jones, S. y Sunkel, O. (1987)
- 24 Rosales, O. (1988)
- 25 Griffith-Jones y Sunkel, O. (1987); CEPAL, (1990); Ottone, E. (1993), pág. 392.
- 26 Bitar, S. (1988), pág. 49.
- 27 Bresser Pereira, L. (1991), pág. 27.
- 28 Rosales, O. (1988).
- 29 Bresser Pereira, L. (1991), pág. 15
- 30 Williamson, J. (1991); Bitar, S. (1988).
- 31 Bitar, S. (1988), pág.49.
- 32 La crítica neoestructuralista sostiene que el empresariado Latinoamericano lejos de responder sólo a las señales del mercado tiene en muchos casos un comportamiento de tipo rentista, promovido por factores culturales, percepciones de riesgo, y estructuras económicas e institucionales, (Bitar, S., 1988, pp. 55/59). Estos comportamientos han sido moldeados por un contexto de alta inflación, rápida variabilidad de precios relativos y prebendas políticas, que establecía condiciones macroeconómica de corto plazo estimulante para los *buscadores de rentas (rent-seeking)*. La racionalidad económica giraba en torno a la reducción de la incertidumbre, de la obtención anticipada de la información sobre los cambios por venir, y de la flexibilidad para aprovechar las oportunidades, transformándose en una racionalidad social y macroeconómica perversa; en lugar de la especialización, la innovación tecnológica y la actitud de emprendimiento y riesgo característica de los empresarios de tipo schumpeterianos, (Rosales, O. , 1988, pág. 29).
- 33 Bitar, S., (1988), pág. 50.
- 34 Bitar, S. (1988), pág. 51; Hirst, M. y Streb, M. (1993), pág. 4.
- 35 Rosales, O. (1988).
- 36 Op. Cit.
- 37 (Salazar, citado por Zuleta, G. 1992 pág.312)
- 38 Ottone, E. (1993) pág. 392
- 39 Esto no implica el tradicional antagonismo entre desarrollo industrial versus desarrollo agrícola, sino que la agroindustria constituye una forma de articulación necesaria para el desarrollo de ambos sectores, en particular teniendo en cuenta que los recursos naturales constituyen uno de los pilares de la especialización de América Latina, (Rosales, O. 1988).
- 40 Yung Whee (1984); Bitar, S. (1988).
- 41 Op. Cit.
- 42 Ominami, C. (1986) pp.11/12
- 43 Ibid. pag.12
- 44 Ibid. pag. 240
- 45 Aboites, J. y otros (1995) pp. 123

