

EL NEOESTRUCTURALISMO COMO RENOVACIÓN DEL PARADIGMA ESTRUCTURALISTA DE LA ECONOMÍA DEL DESARROLLO*

Claude Berthomieu**
Christophe Ehrhart***
Leticia Hernández-Bielma****

Fecha de recepción: 15 de agosto de 2005. Fecha de aceptación: 21 de septiembre de 2005.

Resumen

El objeto de este artículo es presentar el paradigma neoestructuralista del desarrollo como fuente de ideas innovadoras en relación con el estructuralismo, del cual se inspira y constituye. Esta corriente neoestructuralista de los años ochenta y noventa surgió directamente de los análisis novedosos de la corriente estructuralista de los años cincuenta y sesenta y de sus críticas, formuladas a la luz de los fracasos y éxitos de las políticas de desarrollo instrumentadas en América Latina durante esos decenios. De esta manera, el nuevo estructuralismo podría ser considerado como renovación del pensamiento estructuralista original, con el propósito de diseñar estrategias de desarrollo alternativas a la opción neoliberal que, a pesar de su fracaso general en la práctica, permanece como enfoque dominante en la economía del desarrollo.

Palabras clave: estructuralismo, neoestructuralismo, desarrollo económico, América Latina.

* Este artículo es parte del proyecto ECOS-NORD: M00H02, “Los efectos de las políticas de liberalización de los intercambios sobre las inversiones extranjeras y las nuevas formas de cooperación industrial”, dirigido por Claude Berthomieu, de la Université de Nice-Sophia Antipolis y Cuauhtémoc Calderón V., de El Colegio de la Frontera Norte.

** Profesor y director del Centre d’Etudes en Macroeconomie et Finance Internationale de la Université de Nice-Sophia Antipolis, Francia. Correo electrónico: berthomi@unice.fr.

*** Investigador del Centre d’Etudes en Macroeconomie et Finance Internationale de la Université de Nice-Sophia Antipolis, Francia. Correo electrónico: ehrhart@unice.fr.

**** Investigadora del Departamento de Estudios Económicos de El Colegio de la Frontera Norte. Correo electrónico: leticiahb@hotmail.com.

Abstract

The aim of this article is to present the neo-structuralist paradigm of development as a source of innovative ideas in relation to structuralism, which inspires and constitutes it. This neo-structuralist current of the 1980s and 1990s emerged directly out of the new analysis of the structuralist current of the 1950s and 1960s, and its criticisms, formulated in the light of the successes and failures of the development policies implemented in Latin America during those decades. In this way, the new structuralism might be considered as the renovation of the original structuralism, aimed at designing development strategies as alternatives to the neo-liberal option which, despite its general failure in practice, remains the dominant focus in the developing economies.

Key words: structuralism, neo-structuralism, economic development, Latin America.

Résumé

L'objet de cet article est de présenter le paradigme néostructuraliste du développement comme source d'idées innovatrices en relation avec les structuralisme, dont il s'inspire et se constitue. Ce courant néostructuraliste des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix a surgit directement des analyses nouveaux du courant structuraliste des années cinquante et soixante et de ses critiques, formulées à la lumière des échecs et des succès des politiques de développement mises en place en Amérique Latine pendant ces décennies. Ainsi, le nouveau structuralisme pourrait être considéré comme renouveau de la pensée structuraliste originale, avec pour but la conception de stratégies de développement alternatives à l'option néolibérale qui, malgré son échec général dans la pratique, reste comme l'optique dominante dans l'économie du développement.

Mots-clés: structuralisme, néostructuralisme, développement économique, Amérique Latine.

Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar o paradigma neo-estruturalista do desenvolvimento como fonte de idéias inovadoras em relação com o estruturalismo do qual inspira-se e constitui-se esta corrente neo-estruturalista dos anos 80 e 90 surgiu diretamente das análises novedosas da corrente estruturalista dos anos 50 e 60 e das suas críticas, formuladas à luz dos fracassos e sucessos das políticas de desenvolvimento fornecidas na América Latina durante essas décadas. Então, o novo estruturalismo pode se considerar como a renovação do pensamento estruturalista original, com o propósito de trazer estratégias de desenvolvimento alternativas à opção neoliberal que, ainda com o fracasso geral na prática, permanece como enfoque dominante na economia do desenvolvimento.

Palavras chave: estruturalismo, neo-estruturalismo, desenvolvimento econômico, América Latina.

Introducción

Cuando la Organización de las Naciones Unidas creó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 1948, marcó el nacimiento del estructuralismo, pues las tesis de dicha corriente están esencialmente asociadas a sus escritos, particularmente a los trabajos de su primer director, R. Prebisch, considerado el *padre del estructuralismo*.

Las ideas desarrolladas por los *viejos estructuralistas* (J. Noyola Vásquez, A. Pinto, R. Prebisch, H. Singer, O. Sunkel, M. Tavares), de moda en los años cincuenta y sesenta, estuvieron fuertemente influidas por las teorías keynesiana y postkeynesiana.¹ La corriente neocambrichiana (la cual trata acerca de los nexos entre distribución del ingreso, formación de los precios y tasa de ganancia) también incidió en los neoestructuralistas. Los planteamientos cepalinos fueron puestos en práctica en diversos grados y por periodos de distinta duración, principalmente en Argentina, Brasil y México. Las políticas estructuralistas de desarrollo tuvieron gran éxito en dichos países en lo que se refiere al despegue de la industrialización; no obstante, existe la tendencia a que estos resultados sean olvidados por los problemas políticos derivados de la crisis de la deuda en los años ochenta. Es cierto que algunos consideran al primer estructuralismo definitivamente sobrepasado, sin embargo, otros creyeron necesario renovarlo y de esta corriente se constituye el neoestructuralismo, inspirado en el estructuralismo tradicional. Muchas de las contribuciones de éste fueron retomadas y enriquecidas por los *nuevos estructuralistas* (F. Fajnzylber, R. French-Davis, A. Fishlow, A. Foxley, N. Lustig, P. Meller, J. Ros, M. Tavares, L. Taylor).² Estos autores reconocen como su principal aporte haber puesto en evidencia la importancia de los aspectos estructurales de las economías del tercer mundo en cuanto al análisis de: a) la inserción internacional desfavorable de los países subdesarrollados como manifestación de la diferencia de estructuras entre los países del centro y la periferia; b) la inflación causada, ante todo, por factores estructurales en los países en vías de desarrollo (monetarios y financieros, los cuales jugaron un papel secundario de propagación del alza de precios al conjunto de la economía).

El neoestructuralismo comparte con su corriente antecesora los *cuellos de botella* de la oferta, según la cual la condición de subdesarrollo de la región latinoamericana no se

¹ Que insistían en el papel positivo y necesario del Estado frente a la ineficacia de los mecanismos de mercado y en la necesidad de crear y extender la “demanda efectiva” interna a fin de estimular la actividad económica, y proponían una explicación del fenómeno inflacionista a partir de factores sociales o reales.

² La lista de autores estructuralistas y neoestructuralistas citados no pretende ser exhaustiva.



explica por las distorsiones exógenas inducidas por la política económica, como lo afirman los neoliberales, sino por factores estructurales endógenos, tales como la distribución desigual del ingreso y la riqueza, la concentración de la propiedad de la tierra, la inserción desfavorable en el comercio mundial, el grado elevado de concentración de los mercados y el retraso tecnológico. A ello se suman los factores sociopolíticos, como la frágil organización sindical, la desigualdad en distribución geográfica y sectorial de la población y el bajo nivel educativo.

Este tema clave del enfoque neoestructuralista acerca de los problemas estructurales que impiden al mercado ajustarse eficaz y automáticamente con el mecanismo de los precios, llena una gran insuficiencia del razonamiento neoliberal que se enfoca en las distorsiones exógenas, ignorando con ello el impacto de las distorsiones endógenas en el comportamiento del mercado. Sin embargo, al mismo tiempo que reconoce los aportes importantes de la corriente de la cual surge, el neoestructuralismo toma en cuenta las carencias de las políticas de desarrollo de inspiración estructuralista³ experimentadas en Latinoamérica durante tres decenios, como son el pesimismo exagerado en relación con las posibilidades de exportación, la confianza excesiva en las virtudes de la intervención del Estado en la economía, la negligencia de los aspectos monetarios y financieros, y la subestimación de la necesidad de un ajuste de la economía en el corto plazo.⁴

El objeto de este trabajo es, por lo tanto, presentar el *paradigma neoestructuralista* como generador de ideas nuevas en relación con el *paradigma estructuralista* del cual surge y ponerlo al día. Las similitudes y diferencias entre el *viejo* estructuralismo de los años cincuenta y sesenta y el *nuevo* estructuralismo de los años ochenta y noventa serán examinadas mediante los siguientes temas: a) la interacción entre industrialización y comercio internacional; y b) la articulación entre la estabilización de la economía y su desarrollo en el largo plazo.

Industrialización y comercio internacional

Si bien los planteamientos estructuralista y neoestructuralista tienen en común el análisis que los oponen a la visión liberal (neoclásica), también tienen entre sí diferencias importantes.

Los puntos comunes a los dos enfoques

Entre los factores estructurales citados anteriormente, la corriente estructuralista cuestiona el papel del comercio internacional —tal como es preconizado por la teoría convencional— para explicar la condición permanente de subdesarrollo en la cual vive la región latinoamericana: considera la división internacional del trabajo tradicional, fundada en la explo-

³ Basadas en la estrategia de sustitución de importaciones.

⁴ Ajuste con mecanismos diferentes de los pregonados por los neoliberales.

tación de las ventajas comparativas estáticas, como el obstáculo estructural más importante para el desarrollo.

De ese modo, los estructuralistas de ayer ponían en cuestionamiento la teoría neoclásica del comercio internacional, según la cual la libertad de comercio conduciría a reducir la brecha del ingreso entre países ricos y pobres; este punto de vista crítico es compartido por los neoestructuralistas.

Según la teoría neoclásica,⁵ las diferencias en dotaciones relativas de factores de producción llevan a la especialización internacional y a una tendencia a la igualdad (relativa o absoluta) de la remuneración de estos factores entre los países que intercambian.⁶ Dicha tendencia debería permitir equiparar los niveles de desarrollo: el comercio es concebido como un instrumento para reducir las inequidades entre naciones.

Por el contrario, los estructuralistas afirman que el juego de las fuerzas del mercado no presiona hacia la igualdad de la remuneración de los factores de producción y, por lo tanto, del ingreso. El comercio internacional es un factor de reforzamiento de las desigualdades mundiales, en el sentido que contribuye a intensificar el subdesarrollo de algunas naciones y el desarrollo de los países industrializados.

El punto de partida del análisis estructuralista es que la economía global está compuesta por dos polos que interactúan: el centro y la periferia,⁷ y que sus estructuras de producción son disímboles: la del centro industrial es homogénea y diversificada, mientras que la de la periferia es heterogénea⁸ y especializada.⁹

Una profunda heterogeneidad estructural predomina, por lo tanto, en los niveles nacional (la estructura económica de la periferia es heterogénea) e internacional (la periferia está esencialmente volcada hacia las actividades primarias; el centro hacia las actividades industriales). El enfoque neoestructuralista atribuye un papel primordial a las diferentes dimensiones de la heterogeneidad estructural: la de los mercados exteriores, la diversidad de las respuestas a incitaciones según las regiones y los segmentos del mercado,¹⁰ los grados de movilidad de los recursos y la flexibilidad de los precios que dependen de la

⁵ La versión Heckscher-Ohlin de las ventajas comparativas de Ricardo y la de Samuelson acerca de los precios de los factores.

⁶ Según Ohlin (1933), el comercio internacional conduce a la igualación relativa internacional de la remuneración de los factores productivos y no a la igualación completa, en la medida en la cual ésta supondría la movilidad internacional total de los factores. En contrapartida, Samuelson (1948) postula que, en ciertas condiciones, el comercio mundial llega a una igualación completa y absoluta de la remuneración de los factores; véase Cardoso (1977).

⁷ La caracterización de la economía mundial por esta oposición binaria entre el centro y la periferia también es adoptada por los nuevos estructuralistas, pero jamás de manera explícita (Jameson, 1986).

⁸ Diferencias significativas existen entre un sector exportador con una productividad de trabajo relativamente elevada y una agricultura de subsistencia particularmente débil.

⁹ El sector exportador tiene tendencia a concentrarse en algunos productos primarios, con una producción limitada, de manera semejante a un *enclave* en el seno de una estructura económica, por lo cual los efectos de encadenamiento son muy reducidos en el resto de la economía.

¹⁰ Las pequeñas y grandes empresas, las rurales y urbanas, las nacientes o ya bien implantadas.



intensidad de la respuesta de los diferentes sectores y mercados, así como de las percepciones y las anticipaciones de los agentes económicos (French-Davis, 1993).

Estas diferencias de estructuras entre el centro y la periferia determinan los tipos de intercambios comerciales y de transferencia tecnológica que tienen lugar en la economía mundial. A largo plazo, según los estructuralistas, el funcionamiento de este sistema internacional asimétrico provoca que la periferia se distancie en el plano productivo y tecnológico. Esto constituye la célebre tesis de Prebisch-Singer del deterioro de los términos del intercambio, en los cuales se basa la crítica estructuralista de la teoría de las ventajas comparativas del comercio internacional (Prebisch, 1950; Singer, 1950).

El tipo de especialización productiva que resulta de la división internacional del trabajo, justificada por el análisis neoclásico,¹¹ conduce en realidad a que el comercio mundial sea mucho más ventajoso para el centro que para la periferia, ello en razón, principalmente, de la retención de los frutos del progreso técnico en el seno de las economías del centro, lo cual se materializa por un deterioro secular de los términos del intercambio, continuamente desfavorable para los países en vías de desarrollo (PVD).¹² Los incrementos de productividad en las economías del centro, sobre todo repartidos entre el trabajo y el capital, se transmiten por medio de precios más bajos de los bienes manufacturados a las economías de la periferia.¹³ En contrapartida, los incrementos de productividad en los enclaves exportadores situados en la periferia se transfieren a las economías del centro por la existencia de un excedente estructural de mano de obra y por la debilidad de los sindicatos.

Así, para los estructuralistas y los neoestructuralistas, el único medio para romper con el esquema neoclásico de inserción internacional con el que cuentan obliga a la periferia a quedar subdesarrollada (y conduce, por lo tanto, a una *especialización empobreciente*), reside en el impulso del desarrollo industrial. El proceso de industrialización debe permitir mejorar, al mismo tiempo, la distribución internacional de los frutos del progreso técnico¹⁴ y la distribución interna del ingreso nacional (mediante la absorción creciente de mano de obra).

¹¹ Que lleva a las economías de la periferia a producir y a exportar bienes primarios para las economías del centro e importan, en contrapartida, bienes manufacturados y de equipo.

¹² Aparte de la distribución desigual de las ganancias de productividad, otros factores se han señalado para explicar el deterioro de los términos del intercambio: la débil elasticidad-precio y elasticidad-ingreso de los productos primarios, en relación con aquellas de los bienes manufacturados; la competencia de los productos sintéticos y la reducción del monto de los insumos primarios por unidad producida (por el cambio tecnológico) en los procesos industriales.

¹³ Los frutos del cambio tecnológico, que se desarrolla más rápidamente en la industria manufacturera que en la producción de bienes primarios, son apropiados por los actores económicos del centro en razón de su poder de monopolio: la presión sindical permite a los asalariados mantener a la alza el nivel de los salarios, mientras que a causa de su posición en el mercado, los oligopolistas pueden proteger sus tasas de beneficio.

¹⁴ La industrialización, considerada como el vehículo principal del progreso tecnológico, debía contribuir a reducir la brecha tecnológica que acentúa las diferencias estructurales entre el centro y la periferia.

Los estructuralistas *viejos* y *nuevos* son partidarios de la intervención del Estado para fomentar el proceso de industrialización, mientras que el análisis liberal concibe el desarrollo como simple producto del funcionamiento espontáneo del mercado (el ajuste por los precios sería el principal mecanismo que conduciría al desarrollo). Los primeros, por su parte, lo consideran en las economías periféricas como el resultado de un esfuerzo deliberado de los poderes públicos. Por otra parte, el juego espontáneo de las fuerzas del mercado se tradujo, en la región latinoamericana, en una tendencia estructural hacia el desempleo estructural y los desequilibrios externo e intersectoriales.¹⁵

Debe existir una política industrial activa, es decir, una estrategia de industrialización. Por ello, los primeros estructuralistas atribuían un papel considerable al Estado cuando señalaban que debería promover el desarrollo por medio de un proceso de planificación (considerado como un imperativo del desarrollo). Sus principales funciones eran:

- acelerar la acumulación del capital e intensificar así la sustitución de importaciones (mediante la protección de las industrias nacientes frente a la competencia internacional);
- desarrollar las infraestructuras económicas y sociales;
- tratar los *cuellos de botella* de tipo sectorial y externo;¹⁶
- corregir las disparidades sociales y geográficas excesivas (por medio de las reformas agraria y fiscal);
- orientar los recursos financieros hacia la inversión real;¹⁷
- estimular la inversión privada;
- jugar un papel importante en la promoción de la tecnología.

Los economistas neoliberales frecuentemente identifican la concepción estructuralista como un enfoque que promueve una intervención excesiva y, por tanto, ineficaz del Estado en la actividad económica. Sin embargo, del mismo modo olvidan que varios documentos originales de la CEPAL no sólo advertían contra esos peligros, sino que subrayaban la importancia de los mercados, la iniciativa privada y el espíritu de empresa: “es necesario

¹⁵ Entre el momento en el cual los países latinoamericanos adquirieron su independencia y la Gran Depresión de los años treinta, el desarrollo de la región estaba basado en las recomendaciones ortodoxas: vuelco hacia el exterior (exportación de bienes primarios), una economía de mercado fundada en la propiedad privada y papel pasivo del Estado.

¹⁶ En el nivel sectorial sería, por ejemplo, reforzando los nexos entre la agricultura y la industria. En el nivel externo, mediante la diversificación de las exportaciones y de la estructura de la producción doméstica, según los criterios de eficacia productiva a fin de aminorar la vulnerabilidad de la economía doméstica a las fluctuaciones externas.

¹⁷ Dadas las necesidades en divisas extranjeras y la insuficiencia del ahorro doméstico, el financiamiento externo era considerado un elemento necesario, pero transitorio, en la estrategia estructuralista de industrialización. A mediano plazo, se postulaba que el componente doméstico del financiamiento del desarrollo nacional debía jugar un papel más sustancial.



combinar la empresa privada con políticas estatales decididas, y con un tipo de intervención con vistas a promover el desarrollo creando con ello condiciones que puedan guiar e incentivar la actividad empresarial sin restringir las decisiones individuales” (CEPAL, 1954). Es claro que, “a pesar de que existan razones fundamentales para que el Estado intervenga en el desarrollo económico, la visión estructuralista se expresaba a favor de una combinación de la empresa privada y de una acción vigorosa del Estado en la cual un amplio margen de mano de obra era dejado a la empresa privada para desarrollarse” (Salazar-Xirinachs, 1993).

Los neoestructuralistas, por su parte, reservan una mayor parte *al mercado*, no obstante, comparten en lo esencial la visión de intervención del Estado allí donde el mercado falla. Analizaremos más adelante algunas divergencias acerca de esta cuestión.

La integración regional es otro tema central común. La integración económica debe proveer las condiciones necesarias para que la industrialización constituya el motor eficaz del desarrollo económico global de los países latinoamericanos. Teniendo en cuenta la estrechez de los mercados domésticos¹⁸ y la necesidad de utilizar tecnologías con grandes escalas de producción por razones de rentabilidad, se considera que dicha integración puede ofrecer a las economías de la región una oportunidad de especialización industrial, que les permitiría reducir la subutilización del capital y la ineficiencia de los procesos de producción.

De este modo, el proceso de integración, que era inicialmente concebido como una extensión regional del mercado doméstico para favorecer la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), debería hoy en día, en el espíritu de los nuevos análisis, facilitar la diversificación de las exportaciones y promover un proceso de aprendizaje en previsión de un esfuerzo ulterior para penetrar terceros mercados. Esta idea de posible proyección en el mercado mundial, más allá del nacional y el regional (punto común a los dos enfoques), quedó en letra muerta después de las experiencias estructuralistas de los años cincuenta y sesenta, si bien actualmente puede parecer nueva en el pensamiento neoestructuralista. Pero la originalidad de éste se manifiesta mediante otras diferencias que analizaremos enseguida.

*Del estructuralismo al neoestructuralismo:
diferencias en cuanto al papel del comercio exterior*

La corriente neoestructuralista reitera que es prioritario avanzar hacia la concertación regional. Reafirma la necesidad de articular los esfuerzos de industrialización nacional sobre la base de un esquema de integración económica, el cual permitiría a los países

¹⁸ La formación de los bloques económicos regionales también estaba previsto en ofrecer una mayor oposición a los intereses del centro.

latinoamericanos extender sus mercados y sacar el más grande provecho del potencial tecnológico disponible. Por otra parte, una estrategia de desarrollo centrada en la producción y la exportación de bienes manufacturados tiene mayores oportunidades de éxito en un mercado más vasto, el mercado común de la región, donde se articularían esfuerzos en materia de inversión, investigación tecnológica, comercialización y construcción de equipo.

Pero la elección de la industrialización volcada hacia el interior aparece como el producto de circunstancias internacionales desfavorables, más que como la consecuencia de una posición teórica particular (Ramos, 1993a). La contracción del comercio mundial —consecuencia de la Gran Depresión— en los años treinta hacía casi imposible toda industrialización orientada hacia el exterior. Por otra parte, el deterioro de los términos del intercambio no facilitaba la importación de bienes manufacturados y hacía, por lo tanto, su producción doméstica más atractiva. La estrategia de sustitución de importaciones (ISI) tuvo sentido hasta finales de los años cincuenta, pues las posibilidades de exportación estaban deprimidas a causa de la segunda guerra mundial. Más tarde, debido a la reconstrucción de Europa y Japón, fundada en el control de cambios y la protección aduanera, la región latinoamericana optó por una estrategia de desarrollo hacia el interior. La secuencia buscada era que la industrialización debía basarse, en un primer tiempo, en el mercado interno y solamente más tarde, una vez que la experiencia hubiera tenido éxito, las exportaciones entrarían en escena.

A partir de los años sesenta, cuando el comercio internacional conocía un periodo de crecimiento extraordinariamente rápido, diferentes señales mostraron que la estrategia de sustitución de importaciones devenía en una problemática cada vez más compleja para la región: el modelo de la ISI presentaba insuficiencias graves en las transacciones externas y en el dinamismo productivo y tecnológico, así como una marcada incapacidad para resolver los problemas del empleo y la pobreza en América Latina.

En ese momento, como reacción crítica a las dificultades encontradas por esta estrategia de ISI, asistimos a la emergencia de la corriente de *la dependencia*, de inspiración estructuralista y marxista (P. Baran y Sweezy), ilustrada principalmente por los trabajos de A.G. Frank, Celso Furtado y O. Sunkel. Los representantes de esta corriente atribuyen el mantenimiento del subdesarrollo al influjo de las economías dominantes en las estructuras de los países pobres. Consideran que, en razón de las relaciones de explotación económica y de poder internacionalmente asimétricos, el agravamiento del subdesarrollo es más fuerte en la medida en que los nexos económicos de estos países son más intensos con la economía mundial capitalista. Estas tomas de posición, conforme a las tesis del imperialismo, llevan a la conclusión ineluctablemente de la necesidad de una ruptura radical con dicha economía.

Éste es un medio de análisis y una visión diferente de la estrategia elaborada por los neoestructuralistas, pues coinciden en reconocer que el desarrollo industrial fundado en



una protección aduanera excesiva —en forma de tarifas de restricción a las importaciones elevadas y una tasa de cambio sobrevaluada—, se ha revelado costosa e ineficaz por razones ya conocidas: los mercados internos son estrechos y no hay estímulo de la competencia exterior, lo que hace inútil todo esfuerzo tecnológico e impide el uso efectivo de los factores de producción. En efecto, el otorgamiento indiferenciado de niveles excesivos de protección a una industria no competitiva ha garantizado niveles de beneficio satisfactorios, aun cuando la utilización del equipo industrial fuera débil y su innovación tecnológica, limitada.

Tal política proteccionista costosa, no gobernada por criterios de selectividad y de eficacia (pues no estaba destinada a reforzar el proceso de aprendizaje y a prepararse a la baja gradual de las barreras arancelarias), estimuló la búsqueda de una renta, como resultado de las presiones ejercidas por las empresas comerciales para mejorar su ganancia relativa.¹⁹ Se dio esta situación, en lugar de promover la innovación tecnológica, la reducción de los costos de producción y la competitividad industrial (la penetración de los mercados exteriores). Esta protección arancelaria excesiva no permitió el desarrollo de una competencia adecuada para una producción eficaz.

Aun más, el sobreequipamiento de la industria fue reforzado por una política de precios relativos de los factores, la cual subvencionaba el uso del capital (deducciones fiscales para la importación de bienes de capital) y actuaba como una desincentivación del empleo productivo. El uso de técnicas de producción intensivas en capital en la industria propició la aparición de la marginalidad urbana, sin poder absorber con la rapidez necesaria la mano de obra proveniente del campo. Debido a que la dinámica insuficiente del sector industrial hacía imposible ofrecer un trabajo productivo al conjunto de la fuerza de trabajo urbana, el sector público devino en empleador en último recurso. Ello agravó el peso del gasto público en relación con los ingresos fiscales, penalizados por la incapacidad del Estado en recolectar impuestos.²⁰ En general, el incremento de los gastos gubernamentales no se acompañaba de un alza correspondiente del volumen de los ingresos fiscales, lo cual daba lugar a desequilibrios marcados de las finanzas públicas, financiadas principalmente por la aceleración de la inflación (Fishlow, 1990).

Los estructuralistas estaban conscientes de los peligros de una intervención estatal excesiva y se abocaron a definir las formas y los tipos apropiados de acción del Estado. Sin embargo, la expansión del papel del Estado:

ha adquirido características no previstas por el estructuralismo [...] resultante de la presión de los diferentes grupos sociales demandando una intervención a su favor —y de su éxito

¹⁹ Obtenida mediante la maximización de la diferencia entre el monto de las protecciones del bien que ellas producen y la de los insumos que deben comprar.

²⁰ Que se explica esencialmente por una estructura impositiva muy regresiva y poco dependiente del impuesto sobre el ingreso.

en la defensa de rentas y privilegios resultado de tal intervención— y de la disposición de las elites dirigentes de hacer en suerte que el Estado resuelva los conflictos distributivos y asuma un vasto campo de responsabilidades en el desarrollo (Salazar-Xirinachs, *op. cit.*).

Sin embargo, en la proposición estructuralista, el Estado era *bel et bien* considerado como un agente dominante en el desarrollo hasta el punto de atribuirle un campo de acción más grande que el sugerido por el keynesianismo (llamado a emprender reformas estructurales), pero le faltaba “un examen riguroso de las posibilidades y de los límites del Estado latinoamericano para asumir sus misiones” (Rosales, 1988).

Los neoestructuralistas reafirman, ciertamente, la necesidad del papel del Estado en la promoción del desarrollo económico (el mercado debe ser apoyado por las políticas gubernamentales), pero esto debe ser circunscrito claramente, de suerte que se eviten los errores precedentes, ligados a una confianza excesiva en las virtudes de dicha intervención. La fórmula no consiste, por lo tanto, en regresar a una regulación extensiva y no selectiva del Estado —como ha sido el caso en América Latina, luego de la puesta en marcha de la estrategia de la ISI—, o a preconizar la liberalización general de los mercados como en el esquema neoliberal, sino en buscar la complementariedad entre el Estado y el sector privado. Según el neoestructuralismo, es necesario superar el “falso dilema” entre el Estado y el mercado con una participación activa y complementaria de los actores públicos y privados en la elaboración de la estrategia de desarrollo (Berthomieu y Ehrhart, 2000).

De esta manera, los neoestructuralistas sostienen que “contrapesos institucionales son necesarios para compensar las presiones asimétricas a favor de más intervención” (Ramos y Sunkel, 1993). Se trata, por ejemplo, de establecer un tope para el valor medio del sistema de tarifas aduaneras diferenciadas, de suerte que cada vez que la tarifa de una mercancía se acrecienta, en compensación, otra debe bajar, creando así dicho contrapeso.

Debido a su competitividad internacional aminorada y a la necesidad de importar insumos intermedios y bienes de capital (por su déficit comercial persistente), el sector industrial latinoamericano terminaba por ser una fuente de demanda neta de divisas; por lo tanto, su crecimiento quedaba sujeto a la eficiencia del sector exportador primario (el cual se beneficiaba de una protección casi inexistente), única fuente doméstica de divisas.

En la medida en que el sector exportador permanecía relativamente no diversificado y continuaba concentrándose en algunos productos, cuyos precios eran erráticos y ocupaban una importancia decreciente en el comercio mundial, el dinamismo del sector industrial y, en consecuencia de la ISI, venía a depender de manera crucial de la evolución del valor de las exportaciones primarias. Esto tuvo como efecto la intensificación de la vulnerabilidad de las economías domésticas en las fluctuaciones de la economía internacional, sobre todo cuando el acento en el esfuerzo de industrialización se tradujo frecuentemente en la insuficiencia de un desarrollo agrícola adecuado. Insuficiencia propiciada, entre otras cosas, por el Estado, que canalizó los fondos disponibles de los diferentes sectores de la



economía nacional (principalmente del primario) hacia la construcción del complejo industrial.

Por otra parte, la puesta en marcha de las medidas destinadas a acrecentar la productividad agrícola (la reforma agraria y la introducción de la mecanización) y, por lo tanto, a mantener a los campesinos en el campo (atenuando la marginalización urbana), tropezaba con la persistencia de estructuras de propiedad de la tierra muy concentradas. Las consecuencias del subdesarrollo agrícola habían sido, por una parte, frenar la oferta de bienes alimenticios, lo cual engendró presiones inflacionistas (consecutivas al alza de la demanda urbana de bienes de primera necesidad) y, por otra, generar más pobreza rural y obstaculizar así el desarrollo del mercado interno.

Otro efecto de la política de ISI fue la de desincentivar las exportaciones, principalmente las de bienes manufacturados. Según los neoliberales, este “sesgo-antiexportación” es el fruto de los análisis estructuralistas, sin embargo, nada que apunte esta afirmación puede ser encontrado en los principales trabajos de la corriente estructuralista. R. Prebisch manifiesta regularmente una preocupación muy clara desde otra perspectiva:

más el comercio exterior de América Latina es activo, más la posibilidad de acrecentamiento de la productividad por medio de una formación de capital intensiva es elevada. La solución no consiste en estimular el crecimiento en detrimento de toda actividad del comercio exterior, sino en saber como extraer, a partir de un comercio exterior continuamente creciente los elementos que van a promover el desarrollo económico (Prebisch, 1950).

La crítica de las características del tipo de protección utilizada en la región es un tema recurrente en los escritos de este autor: “la industrialización cerrada reforzada por un proteccionismo excesivo [...] ha creado una estructura de costos que hace extremadamente difícil para América Latina exportar bienes manufacturados hacia el resto del mundo” (Prebisch, 1963).

Por otro lado, fueron los estructuralistas los primeros en señalar oportunamente el agotamiento de la etapa fácil de la sustitución de importaciones (la de los bienes finales). Asimismo, se pronunciaron acerca de la necesidad de promover las exportaciones manufactureras para mejorar el saldo comercial y dar mayor impulso al desarrollo. Consideraban que cuando el proceso de ISI se desplaza hacia la producción local de insumos intermedios y de bienes de capital en riesgo:

el proceso [de industrialización] lleva en sí mismo los gérmenes de su propia pérdida de dinamismo, puesto que el desarrollo industrial tiene lugar en el seno de un circuito cerrado de costos y de precios que, dado que no hay contacto con el mercado mundial, desincentiva las exportaciones de bienes manufacturados; y éstas son verdaderamente esenciales para que las necesidades de la industria se extiendan al exterior, a fin de desarrollarse hacia el interior de manera profunda (Prebisch, 1971).²¹

²¹ Las tres citas de Prebisch se extrajeron de Rosales (1988:19-36).

De esta manera, si la crítica neoliberal acerca de la desincentivación de las exportaciones se fundamenta en el carácter costoso e ineficaz de la industrialización latinoamericana basada en la sustitución de importaciones, es ampliamente injustificada si uno se ubica en el cuadro de las proposiciones formuladas por la corriente estructuralista.²²

Los neoestructuralistas consideran la industrialización fundada en la sustitución como una etapa inicial necesaria del proceso de desarrollo. No obstante, piensan que dicho proceso ha sido mantenido demasiado tiempo y que es el momento, mientras tanto, de sacar provecho de la capacidad industrial creada por medio de la estrategia de ISI. Los neoestructuralistas consideran que se debe pasar a la segunda etapa, la exportación de productos no tradicionales, especialmente de bienes manufacturados; de esa manera critican el pesimismo exagerado en cuanto a las posibilidades de exportación de los países latinoamericanos, que resultó de la puesta en práctica de la ISI.

Cabe señalar que la posición de la CEPAL en el dominio de las relaciones internacionales ha evolucionado. En los años cincuenta, en razón del carácter asimétrico de la relación entre el centro y la periferia (contexto de dependencia), el enfoque estructuralista se centró en la industrialización; en los años noventa, la respuesta neoestructuralista al fenómeno de la globalización económica (contexto de oportunidad para economías semiindustrializadas) es la búsqueda y la espera de una competitividad internacional acrecentada.

Estabilización y desarrollo económico: divergencias en cuanto al horizonte y las modalidades del ajuste

En los años cincuenta y sesenta, la crítica estructuralista a la política monetarista del FMI consistió en poner por delante los problemas estructurales que caracterizan a las economías subdesarrolladas. Ello, para demostrar lo inadecuado de las medidas de estabilización que apuestan al ajuste por precios. En este punto, los estructuralistas latinoamericanos han estado largamente influidos por la doctrina de las “imperfecciones del mercado”, desarrollada principalmente en Gran Bretaña durante los años treinta y cuarenta (Arndt, 1985).

La crítica a la tesis neoclásica²³ ha puesto el acento en las imperfecciones y las rigideces del mercado:

²² En definitiva, el proceso de industrialización en América Latina difiere en varios puntos respecto del esquema teórico de desarrollo industrial expuesto por los economistas estructuralistas. La intervención excesiva del gobierno en la economía ha favorecido la adquisición de privilegios a los grupos de presión poderosos en el sector moderno (y hace inútil todo dinamismo privado en materia de producción y de innovación). La búsqueda del desarrollo industrial a cualquier precio ha tenido por efecto relegar a segundo plano las proposiciones estructuralistas y poner por delante la necesidad de asegurar, a la par del crecimiento del sector industrial, el desarrollo de la agricultura y las exportaciones, con el objeto de permitir la consecución de un proceso eficaz de sustitución de importaciones (Ehrhart, 2004).

²³ La tesis neoclásica sostiene que en una economía perfectamente competitiva y en ausencia de externalidades, las fuerzas del mercado (vía el mecanismo de los precios) aseguran una asignación óptima de los recursos.



- imperfecciones monopolísticas u oligopolísticas deforman las señales de los precios: es la crítica de la hipótesis de la competencia pura y perfecta que hicieron P. Sraffa y J. Robinson en los años veinte y a principios de los años treinta. La crítica más dañina y la más influyente es la formulada por Keynes (1936): según él, los precios son menos flexibles que lo afirmado por la teoría clásica. Esto implica que, en presencia de precios viscosos, el equilibrio entre la oferta y la demanda se debe ajustar por cantidades;
- listos para responder de manera apropiada a las señales de los precios (que no es siempre el caso), los factores de producción pueden ser inmóviles, incapaces de desplazarse rápidamente. Es el escepticismo estructuralista en cuanto a la eficacia de los mecanismos de mercado, el cual depende, ante todo, del grado de movilidad de los recursos. Debido a las rigideces y las restricciones estructurales, la inmovilidad de los recursos (que provocan la inelasticidad de la oferta doméstica a las variaciones de la demanda) hace que no pueda darse el ajuste tradicional entre la oferta y la demanda por precios.

Esta crítica a la teoría neoclásica, elaborada en el marco de los países industrializados, es largamente transferible a los PVD, donde el mecanismo de los precios funciona todavía con menos eficacia que en los países desarrollados. Y si es a propósito de la teoría de la inflación que los estructuralistas se han desmarcado muy pronto de las tesis de los monetaristas, esta oposición persiste actualmente con los neoestructuralistas, quienes han elaborado un enfoque nuevo de la inflación en relación con el de sus predecesores. Es este cambio de análisis acerca de la dinámica de los precios el que presentaremos enseguida, ya que desemboca en proposiciones diferentes en materia de política económica.

De la teoría de la inflación estructural y de la concepción del ajuste de la economía en el largo plazo

La teoría estructuralista latinoamericana de la inflación²⁴ se basa en la tesis de la existencia de rigideces estructurales del lado de la oferta, tesis que alimentó el debate en los años cincuenta y sesenta entre los estructuralistas y los monetaristas acerca de la interpretación de las causas del proceso inflacionista y la manera de combatirla (Canavese, 1982; Hirschman, 1961; Lustig, 1988).

Los monetaristas atribuyen esencialmente la causa de la inflación a un excedente de la demanda, alimentada por un crecimiento excesivo de la oferta de moneda. En contrapartida, según los estructuralistas, las razones fundamentales son, por naturaleza, estructurales: “las fuentes subyacentes de la inflación en los países menos desarrollados se encuentran en

²⁴ La construcción de la teoría estructuralista latinoamericana de la inflación ha estado ampliamente influida por los trabajos de M. Kalecki y de N. Kaldor acerca de la inflación en las economías en desarrollo (Arndt, *op. cit.*).

los problemas fundamentales del desarrollo económico y en las características estructurales del sistema de producción de estos países” (Sunkel, 1960).

Según Noyola (1956), la inflación no es un fenómeno monetario, sino el resultado de la interacción de dos componentes:

- Las *presiones inflacionistas fundamentales* debidas a las rigideces estructurales;
- Los *mecanismos de propagación* que transmiten el crecimiento inicial de los precios al resto de la economía, lo cual ocasiona un aumento del nivel general de precios.²⁵

La teoría de la inflación estructural está basada en tres elementos fundamentales:

- Los precios relativos cambian una vez que la estructura económica se modifica;
- La flexibilidad a la baja de ciertos precios monetarios;
- Una oferta de moneda pasiva que llena la brecha inflacionista causada por el crecimiento de los precios.

La débil productividad de la agricultura (la rigidez de la oferta agrícola) y el desequilibrio de la balanza de pagos (la inestabilidad de los ingresos por la exportación que engendran *cuellos de botella* en la capacidad de importación) son los dos tipos de presiones inflacionistas fundamentales argumentadas por los economistas estructuralistas. En un contexto de urbanización rápida y de crecimiento industrial, estos dos factores generan presiones inflacionistas:

- La débil productividad del sector agrícola no permite una respuesta rápida de la oferta de bienes alimentarios a la demanda urbana creciente, y los precios monetarios de los bienes agrícolas aumentan. Como los de los productos industriales son inflexibles a la baja en razón de una estructura de mercado oligopolística, los precios relativos de los bienes agrícolas tienen tendencia a elevarse. Los *elementos de propagación* transfieren entonces la presión inflacionista estructural al resto de la economía: los salarios nominales se incrementan debido al costo creciente de los bienes y lo inducen en los de producción en el sector industrial, lo cual implica mayor precio monetario de los productos industriales si los empresarios deciden mantener sus márgenes de beneficio constantes. Este nuevo ajuste por precios relativos en el sector citado resulta en un incremento del nivel general de precios. El conjunto de este proceso supone la *pasividad* de la oferta de moneda que asegura el equilibrio en el mercado monetario: una oferta de moneda creciente *ratifica* los precios más altos.

²⁵ Mecanismos de propagación como el acomodamiento de las políticas monetarias y fiscales, y los de indexación, que rigen los conflictos distributivos.



Según los estructuralistas (Figueroa, 1993), la principal causa de la rigidez de la oferta agrícola y de la pobreza rural en América Latina era el régimen de propiedad de la tierra, caracterizado por la coexistencia de grandes y pequeñas propiedades agrícolas: estas dos estructuras de propiedad constituían un obstáculo al desarrollo. La racionalidad económica de los propietarios de grandes extensiones de tierra (en la búsqueda de renta y desprovistos de todo espíritu de empresa) y la falta de recursos de las pequeñas propiedades impedían las innovaciones tecnológicas, fuentes de crecimiento de la productividad. La modernización exigía, así, que se modificara el sistema de propiedad de la tierra, por lo cual los estructuralistas se pronunciaron a favor de los programas de reforma agraria en la región.

Los estructuralistas estaban conscientes de que el problema de la pobreza rural sería gradualmente resuelto con el crecimiento de la productividad agrícola, pero fue insuficiente. Según ellos, es el sector industrial el que debería absorber a los trabajadores provenientes del campo y ser el motor del crecimiento económico. El papel de la agricultura consistiría en producir bienes salariales y liberar a los trabajadores necesarios para la industrialización; de esta manera, el desarrollo de la agricultura estaría subordinado a las necesidades del industrial.

- ii) El crecimiento crónico de los precios de los bienes importados es el resultado de otro desequilibrio estructural: la tendencia de la demanda latinoamericana de importaciones sobrepasó la demanda extranjera de exportaciones. La inestabilidad de la balanza de pagos se da por la necesidad creciente de insumos intermedios y bienes de capital importados para el proceso de industrialización, que supera a los ingresos por la exportación.²⁶ Son necesarias políticas de corrección del desequilibrio externo: pueden adoptarse devaluaciones del tipo de cambio o cuotas sobre las importaciones. Dichas medidas son inflacionistas por naturaleza: aparece la presión estructural y los *elementos de propagación* la amplifican en el sistema económico.

La devaluación del tipo de cambio acrecienta el precio de los bienes intermedios y de capital importados, lo cual obliga a los empresarios locales a fijar más alto los precios domésticos para cubrir, al menos, sus costos de producción. Ello implica la reducción de los salarios reales. Como consecuencia de la baja en la demanda de consumo de los asalariados, el nivel de actividad doméstica se contrae. Cuando éstos tienen la posibilidad de reclamar un alza de los salarios nominales, penalizando con ello los márgenes de beneficio de los productores locales, una espiral inflacionista puede desencadenarse debido a las reivindicaciones por la distribución del ingreso.

²⁶ Dicho de otra manera, la elasticidad ingreso de la demanda extranjera de productos latinoamericanos es inferior a 1 mientras que la elasticidad ingreso de la demanda latinoamericana de productos extranjeros es superior a 1.

Teniendo en cuenta los efectos de la devaluación (estanflación y agravación de la distribución del ingreso), los estructuralistas se expresan a favor de la segunda medida: la restricción selectiva de las importaciones (en función de las prioridades del proceso de sustitución) que acrecienta los precios domésticos y alienta, por lo tanto, la inversión industrial privada en la producción de sustitutos locales.



Esta interpretación de la inflación ha conducido a que los estructuralistas rechacen la posibilidad de combatirla mediante la compresión de la demanda global. En efecto, como el origen de las presiones inflacionistas es estructural, éstas no pueden ser eliminadas más que erradicando los componentes del proceso inflacionista: los *cuellos de botella*. De esta manera, la estabilidad interna se obtendría gracias al desarrollo económico, es decir, sobrepasando la rigidez estructural. La estabilidad externa sería únicamente accesible por medio de la industrialización, que superaría los *cuellos de botella* externos.

Los factores financieros y monetarios pueden ser importantes, pero solamente como fuerzas de propagación de la inflación, pues no están en el origen de ésta. La política de estabilización ortodoxa está destinada únicamente a eliminar los factores de dicha propagación mediante la restricción de la demanda global. Pero si bien pueden disminuir el ritmo de la inflación, lo hacen a costa del estancamiento económico y del agravamiento en la distribución del ingreso. Y aun cuando la política monetaria haya disminuido con éxito la demanda global, las presiones inflacionistas fundamentales persistirán, e incluso podrán ser intensificadas, por la degradación del medio ambiente económico y social.

En resumen, el punto de vista de la escuela estructuralista es que la eliminación de los factores de propagación conducirá, en el mejor de los casos, a cierta estabilidad de los precios en detrimento del crecimiento económico.²⁷ Esta visión pone el acento en que las presiones inflacionistas fundamentales son, de alguna manera, responsables de que la corriente estructuralista tolere la inflación y de su negligencia en cuanto a las políticas económicas de corto plazo. Si la inflación es la consecuencia de desequilibrios estructurales, no se puede combatir más que en el marco de una estrategia de largo plazo de erradicación de los *cuellos de botella*. Dicha tolerancia se explicaba también por la existencia de una inflación mediana, que se elevaba *solamente* 15% por año durante los dos decenios.

Finalmente, la inflación era tolerada porque, en relación con las consecuencias recesivas de su freno, no se consideraba tan grave el alza de los precios y porque los estructuralistas

²⁷ El debate durante los años cincuenta y sesenta entre los monetaristas y los estructuralistas no fue acerca de la capacidad de la política monetaria de luchar contra la inflación (las dos corrientes de pensamiento reconocían la competencia de las autoridades monetarias por alcanzar la estabilidad de los precios), sino en torno a la cuestión de la compatibilidad de la política de estabilización con el crecimiento económico. Los monetaristas privilegian la estabilidad de precios como condición anticipada de dicho crecimiento. En contrapartida, por las razones evocadas, los estructuralistas consideran que dicha estabilidad sólo puede ser alcanzada mediante el crecimiento económico.

tomaban en cuenta los aspectos estructurales y enfocaban su atención en las cuestiones de largo plazo. Este punto de vista ya no es compartido por los neoestructuralistas, quienes toman en cuenta los aspectos financieros y monetarios de la crisis de fines de los años setenta y la década de los años ochenta.

*A la tesis de la inflación inercial
y a la urgencia del ajuste a corto plazo*

En los años ochenta, la inflación y el déficit de la cuenta corriente sobrepasaban los límites tolerables de los desequilibrios. Puesto que las políticas ortodoxas eran incapaces de reabsorber los desequilibrios macroeconómicos en el sentido del crecimiento (los remedios neoliberales causaron extrema recesión), el planteamiento de la CEPAL desplazó su interés del desarrollo de largo plazo hacia la estabilización de corto plazo (reducción de la inflación) y el ajuste externo (búsqueda de excedentes comerciales).²⁸ Aunque escépticos a los instrumentos de la política económica de corto plazo, los estructuralistas no podían ser indiferentes a la gravedad de dichos desequilibrios con el argumento de que la única solución era instrumentar cambios profundos, cuyos resultados serían perceptibles en el largo plazo. La alternativa heterodoxa, que oponía el análisis de largo plazo a la política ortodoxa de corto plazo era difícilmente sostenible en este contexto.

Las estrategias de desarrollo en el largo plazo han perdido importancia, por lo tanto, en el pensamiento de la CEPAL. No obstante, se mantiene la distinción estructuralista entre los factores que explican el origen de la inflación y su persistencia. Solamente el objeto de análisis se ha desplazado del componente estructural hacia el inercial.

La teoría estructuralista de la inflación ponía el acento en el primer componente (por ello su denominación, teoría de la inflación estructural): las tentativas para reducir una inflación relativamente moderada pueden fracasar si sólo los mecanismos de propagación están controlados y si las rigideces estructurales no son tratadas.

El análisis neoestructuralista de los años ochenta, por su parte, se ha enfocado en los mecanismos de propagación (por eso se le denomina teoría de la inflación inercial). Para tasas de inflación de tres cifras, el control de los factores estructurales que están en su origen es mucho menos pertinente, el esfuerzo debe ser consagrado al freno de la espiral inflacionista entre los precios y los salarios (Ramos, 1993b).

²⁸ Acerca de este punto, junto con el de la crítica de la visión *ortodoxa* y de los esfuerzos de construcción de un enfoque alternativo, hay que señalar la contribución importante —muy influyente en su momento— del economista norteamericano L. Taylor (1983, 1991). Este autor, sobre la base de trabajos formalizados (destinados a una audiencia lo más amplia posible familiarizada con el uso de los útiles matemáticos, particularmente aquella de los teóricos ortodoxos), ha cuestionado la capacidad de los modelos ortodoxos de estabilización y de ajuste para luchar contra los desequilibrios observados en los países en vía de desarrollo, manteniendo siempre el crecimiento económico.

La teoría neoestructuralista de la inflación inercial²⁹ ha contribuido a la concepción de la política de los *choques heterodoxos*, en la cual el objetivo es restaurar los equilibrios macroeconómicos al minimizar los costos sociales y los efectos negativos en la producción y el empleo. Las medidas previstas se concentran en la neutralización de los procesos inerciales y la eliminación de los conflictos distributivos, congelando los precios y los salarios. Esta evolución del pensamiento de la CEPAL llevó a Lustig (1988) a afirmar que “en contraste con el estructuralismo, se podría decir que el neoestructuralismo [de la primera generación] sufre [...] de fallas opuestas: hay un fuerte acento sobre el análisis de corto plazo y un acento relativamente débil sobre el largo plazo”.

Sin embargo, como la necesidad de la estabilización y del ajuste en el corto plazo se prolongaba y la crisis persistía,³⁰ el neoestructuralismo buscó una estrategia de largo plazo para afrontar los problemas contemporáneos del desarrollo de América Latina. De esta manera, el neoestructuralismo de la segunda generación (la “síntesis neoestructuralista”, término que se debe a Ramos y Sunkel, 1993) es el resultado de la combinación de la herencia estructuralista posterior a la segunda guerra mundial con las respuestas que el neoestructuralismo de los años ochenta trataba de dar a los problemas de corto plazo.

Esta corriente trata de reanudar la tradición estructuralista. De ese modo, incorpora una preocupación sistemática por la concepción y la ejecución de estrategias y políticas económicas que posibiliten el equilibrio entre la inserción activa en los mercados exteriores y una mayor autonomía nacional. Procura preservar los equilibrios macroeconómicos y vela por la coordinación entre el corto y el largo plazos, la concertación entre los sectores público y privado, y la construcción de una estructura productiva local, que implique mayor igualdad en la distribución (French-Davis, 1993).

Conclusión

En primer lugar, la teoría neoestructuralista se adhiere al cuestionamiento de la corriente estructuralista en cuanto a la propuesta neoliberal, según la cual la libertad de comercio es un factor de reducción de las desigualdades del desarrollo entre los países ricos y los pobres. Sin embargo, a pesar de que la corriente neoestructuralista comparte con el estructuralismo tradicional la idea de la necesidad del papel del Estado y la industrialización, reconoce los límites de ésta por sustitución de importaciones: no puede ser más que una etapa del proceso de desarrollo; es necesario, enseguida, centrar la actividad industrial en la competitividad internacional y abrir la economía a los mercados exteriores. Si bien

²⁹ Acerca de este tema véanse los trabajos de Bresser Pereira y Nakano (1987), Caire y Calderón (1996) y Salama y Valier (1994).

³⁰ La eliminación del componente inercial de la inflación —mediante los choques heterodoxos— contribuyó, sin duda, a poner en evidencia que las incoherencias estructurales en cuanto al origen de la situación problemática de la región latinoamericana eran siempre muy importantes y que debía ser necesario, por lo tanto, formular una estrategia *renovada* de desarrollo a largo plazo.



las dos corrientes de pensamiento heterodoxas consideran la ISI como fase inicial indispensable del proceso de desarrollo, difieren respecto de la articulación del papel de los mercados internos y externos en el desarrollo económico. Según los estructuralistas, considerando el nivel de subdesarrollo de los países de América Latina, el arranque del proceso de desarrollo implica la puesta en marcha de una estrategia de sustitución de importaciones, sin excluir las posibilidades reales de exportación. Dado que existe actualmente una capacidad local de exportación de bienes manufacturados, fruto del proceso de ISI, los neoestructuralistas preconizan, a su vez, el relance simultáneo de las actividades de sustitución de importaciones y exportaciones, de modo que se apoye el desarrollo en los mercados tanto internos como externos.

En segundo lugar, contrariamente a los economistas neoliberales, que asimilan el desarrollo a un simple producto del mercado funcionando libremente (ausencia de distorsiones exógenas), los economistas estructuralistas, *viejos y nuevos*, atribuyen al Estado un papel positivo y necesario en el desencadenamiento y la orientación del desarrollo. Sin embargo, remarcan que su acción no debe conducirlo a *suplantar* las fuerzas del mercado por medio de una acción excesiva; ésta debe ser selectiva (en función de los objetivos de desarrollo prioritarios) y debe sostener la actividad del mercado. No obstante, los papeles respectivos del Estado y del mercado responden a prioridades diferentes en las concepciones estructuralistas y neoestructuralistas. Para los primeros, una intervención considerable del Estado es necesaria para remediar al dinamismo insuficiente de los actores privados.³¹ Por su parte, la corriente neoestructuralista recomienda un enfoque orientado por el mercado y asistido por acciones gubernamentales: el Estado debe retirarse de las funciones empresariales y productivas en las cuales se constituye una clase dinámica de empresarios privados dotados de recursos e iniciativas suficientes para asumir los riesgos inherentes a la actividad del mercado.

En tercer lugar, con respecto del análisis de la inflación, los neoestructuralistas retoman la concepción de sus antecesores en cuanto a la dinámica de los precios, según la cual los orígenes de la inflación no son exclusivamente monetarios (como lo suponen los teóricos monetaristas) y pueden ser igualmente reales. También retoman la descomposición original formulada por la corriente estructuralista del proceso inflacionista entre los factores del origen del alza de precios y los mecanismos de propagación. El problema de la estabilización de los primeros lo encontramos en las dos corrientes de pensamiento heterodoxas, pero su naturaleza es diferente: mientras que el estructuralismo tradicional considera principalmente la estabilización desde una perspectiva de largo plazo, dada la gravedad de los desequilibrios estructurales, el neoestructuralismo de los años ochenta,

³¹ La acción importante del Estado se justifica por la amplitud de las distorsiones estructurales que impiden fuertemente el desarrollo de las economías latinoamericanas.

denominado de la *primera generación*, la considera desde una visión de corto plazo debido a la emergencia de los desequilibrios macroeconómicos.

A fin de cuentas, hay que concebir la *síntesis neoestructuralista* de los años noventa como un enriquecimiento o una renovación del pensamiento estructuralista original, el cual contrasta con el discurso bastante recurrente y estereotipado de los partidarios del neoliberalismo. Este neoestructuralismo de la *segunda generación* trata de articular las nuevas proposiciones de corto plazo de los años ochenta (de los célebres *choques heterodoxos*) con una concepción *renovada* de las medidas previstas en el largo plazo por la corriente estructuralista. El objetivo de los neoestructuralistas es construir una estrategia de desarrollo alternativa a la recomendada por los neoliberales. De esta manera, el neoestructuralismo ofrece no sólo una red de análisis más realista y más convincente de las dificultades específicas que encuentran actualmente los países en vías de desarrollo, sino que también desemboca en proposiciones de política económica precisas para sacar a las economías con “dificultad para el desarrollo” de “la trampa de la pobreza”. En el Cuadro 1 se presentan, de manera sintética, las analogías y las diferencias entre el enfoque estructuralista y neoestructuralista.



Cuadro 1
Analogías y diferencias entre el enfoque estructuralista y el neoestructuralista

<i>Temas</i>	<i>Similitudes</i>	<i>Diferencias</i>
Industrialización y comercio internacional (articulación y papel de los mercados internos y externos en el desarrollo económico)	1) La crítica del enfoque neoclásico del comercio internacional. 2) La ISI como etapa inicial necesaria para construir una base productiva local eficaz y competitiva, indispensable para la penetración futura de mercados exteriores. 3) la promoción del proceso de integración económica regional como condición previa de una inserción en plazo más favorable en los intercambios internacionales.	<i>Prioridades diferentes:</i> El <i>estructuralismo</i> toma en cuenta las circunstancias internacionales desfavorables y el subdesarrollo de los países latinoamericanos; el arranque del proceso de desarrollo implica la instrumentación de una estrategia de ISI, sin excluir las posibilidades de exportación El <i>neoestructuralismo</i> considera necesario desarrollar simultáneamente las estrategias de sustitución y despegue de las exportaciones (existe una capacidad local de exportación fruto de la ISI) para desarrollar los mercados internos y externos.
Papel del Estado y del mercado en el desarrollo	1) El cuestionamiento de la ideología de “todo es el mercado”. 2) Un rol activo y selectivo del Estado para sostener la actividad privada.	<i>Prioridades diferentes:</i> Para el <i>estructuralismo</i> es importante la intervención gubernamental con el fin de remediar el dinamismo insuficiente de los actores privados El <i>neoestructuralismo</i> es un enfoque orientado hacia el mercado, asistido por acciones gubernamentales.
Estabilización y desarrollo económico	1) El cuestionamiento de las explicaciones teóricas de la inflación por causas exclusivamente monetarias. 2) La inflación como resultado de la interacción de dos componentes: los factores del origen del alza de los precios y los mecanismos de propagación.	<i>Diferencias significativas:</i> 1) <i>En el nivel del diagnóstico de los factores explicativos del proceso inflacionista:</i> El <i>estructuralismo</i> pone el acento en los orígenes estructurales de la inflación. El <i>neoestructuralismo de los años ochenta</i> se enfoca en los aspectos inerciales. <i>La síntesis neoestructuralista de los años noventa</i> considera ambos componentes. 2) <i>Al nivel de la articulación de los objetivos de corto y largo plazo:</i> El <i>estructuralismo</i> se caracteriza por la ausencia de un enfoque en el corto plazo. El <i>neoestructuralismo de los años ochenta</i> trata únicamente las políticas de estabilización y ajuste en el corto plazo. <i>La síntesis neoestructuralista de los años noventa</i> articula las medidas del corto plazo con las del largo plazo.

Bibliografía

- Arndt, H.W., "The Origins of Structuralism", en *World Development*, vol. 13, núm. 2, 1985, pp. 151-159.
- Berthomieu, C. y C. Ehrhart, "Le néostructuralisme comme fondement d'une stratégie de développement alternative aux recommandations néolibérales", en *Economie Appliquée*, t. LIII, núm. 4, 2000, pp. 61-91.
- Berthomieu C.; A. Chaabane y A. Ghorbel, *La restauration du rôle de l'Etat dans la croissance et le développement économiques*, París, Publisud, 2004.
- Bresser Pereira, L.C. y Y. Nakano, *The Theory of Inertial Inflation. The Foundation of Economic Reform in Brazil and Argentina*, Londres, Lynne Rienner, 1987.
- Caire, G. y C. Calderón, "La crise mexicaine de 1995: les leçons d'une expérience hétérodoxe de stabilisation macroéconomique", en *Economie Appliquée*, t. XLIX, núm. 2, 1996, pp. 79-105.
- Canavese, A.J., "The Structuralist Explanation in the Theory of Inflation", en *World Development*, vol. 10, núm. 7, 1982, pp. 523-529.
- Cardoso, F.H., "The Originality of a Copy: CEPAL and the Idea of Development", en *CEPAL Review*, segundo semestre, 1977, pp. 7-40.
- CEPAL, *International Cooperation in Latin American Development Policy*, Nueva York, United Nations, 1954.
- Ehrhart, C., "La relation entre l'Etat et le marché dans le développement économique: l'expérience latino-américaine", en C. Berthomieu; A. Chaabane y A. Ghorbel (editores), *La restauration du rôle de l'Etat dans la croissance et le développement économiques*, París, Publisud, 2004.
- Figueroa, A., "Agricultural Development in Latin America", en O. Sunkel (editor), *Development from Within. Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*, Londres, Lynne Rienner, 1993.
- Fishlow, A., "The Latin American State", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, núm. 3, 1990, pp. 61-74.
- French-Davis, R., "Capital Formation and the Macroeconomic Framework: a Neostructuralist Approach", en O. Sunkel (editor), *Development from Within. Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*, Londres, Lynne Rienner, 1993.
- Hirschman, A.O., *Latin American Issues. Essays and Comments*, Nueva York, The Twentieth Century Fund, 1961.
- Jameson, K.P., "Latin American Structuralism: a Methodological Perspective", en *World Development*, vol. 14, núm. 2, 1986, pp. 223-232.
- Keynes, J.M., *The General theory of Employment, Interest and Money*, Londres, Macmillan, 1936.
- Lustig, N., "Del estructuralismo al neoestructuralismo: la búsqueda de un paradigma heterodoxo", en *Colección Estudios CIEPLAN*, núm. 23, 1988, pp. 35-50.
- Noyola, J. F., "El desarrollo económico y la inflación en México y en otros países latinoamericanos", en *Investigación Económica*, vol. 16, núm. 4, 1956, pp. 603-648.
- Ohlin, B., *Interregional and International Trade*, Cambridge, Harvard University Press, 1933.
- Prebisch, R., *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, Nueva York, United Nations, 1950.
- , *Towards a Dynamic Development policy for Latin America*, Nueva York, United Nations, 1963.
- , "The Spontaneous Forces and Development Strategy in the Economic System", en *Change and Development: Latin America's Great Task*, Praeger Special Studies in International Economics and Development, report submitted to the Inter-American Development Bank, Nueva York, Praeger, 1971.
- Ramos, J., "Growth, Crises and Strategic Turnarounds", en *CEPAL Review*, núm. 50, agosto, 1993a, pp. 63-79.
- , "Macroeconomic Equilibria and Development", en O. Sunkel (editor), *Development from Within. Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*, Londres, Lynne Rienner, 1993b.
- , "Can Growth and Equity go Hand in Hand?", en *CEPAL Review*, núm. 56, agosto de 1995, pp. 13-24.
- y O. Sunkel, "Toward a neostructuralist synthesis", en O. Sunkel (editor), *Development from Within. Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*, Londres, Lynne Rienner, 1993.
- Rosales, O., "An Assessment of the Structuralist Paradigm for Latin American Development and the Prospects of its Renovation", en *CEPAL Review*, núm. 34, abril de 1988, pp. 19-36.
- Salama, P. y J. Valier, *Pauvretés et inégalités dans le tiers monde*, París, La Découverte, 1994.
- Salazar-Xirinachs, J.M., "The Role of the State and the Market in Economic Development", en O. Sunkel (editor), *Development from Within. Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*, Londres, Lynne Rienner, 1993.



- Samuelson, P.A., "International Trade and the Equalization of Factor Prices", en *Economic Journal*, vol. 58, núm. 230, 1948, pp. 163-184.
- Singer, H.W., "The Distribution of Trade Between Investing and Borrowing Countries", en *American Economic Review*, vol. 40, núm. 2, 1950, pp. 473-485.
- Sunkel, O., *Development from Within. Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*, Londres, Lynne Rienner, 1993.
- , "Inflation in Chile: an Unorthodox Approach", en *International Economic Papers*, núm. 10, 1960, pp. 107-131.
- Taylor, L., *Structuralist Macroeconomics. Applicable Models for the Third World*, Nueva York, Basic Books, 1983.
- , *Income Distribution, Inflation and Growth. Lectures on Structuralist Macroeconomic Theory*, Londres, The MIT Press, 1991.