

# De la **orden cepalina** del **desarrollo** al **neoestructuralismo** en **América Latina**

HÉCTOR GUILLÉN  
ROMO\*



La economía latinoamericana del desarrollo surge, como la anglosajona, después de la segunda guerra mundial. Sin embargo, a diferencia de esta última, se ocupa de países políticamente independientes, en muchos casos, desde la primera mitad del siglo XIX. Estos países disponían, a mediados del siglo XX, de un sistema industrial de bienes de consumo, de ciertas infraestructuras, de un sistema de educación superior y de investigación científica de los que carecían los países africanos y asiáticos recién independizados que habían inspirado la economía del desarrollo anglosajona.<sup>1</sup>

A pesar de esta importante diferencia, la relación que los economistas del centro establecían —y en muchos

casos todavía establecen— con los de la periferia era de índole colonial. Albert Hirschman explica bien esta situación con el caso del economista y asesor económico francés Jean Gustave Courcelle-Seneuil,<sup>2</sup> a quien el gobierno chileno contrató en 1853 como asesor oficial y para impartir cursos de economía en la Universidad de Chile, en Santiago. Con su prestigio de *sabio extranjero* logró que se promulgara una ley bancaria que otorgaba libertad total para fundar un banco a cualquier persona solvente. A todos los bancos se les permitió emitir moneda con la única limitación de que los billetes de banco en circulación no excedieran 150% del capital del banco emisor. En materia de comercio exterior, como buen defensor del *laissez faire*, logró que el nivel de protección se redujera ampliamente. En el mundo académico infundió un celo doctrinario a sus estudiantes, que más tarde se convirtieron en políticos.

1. Martín Puchet Anyul, "Contribuciones teóricas del pensamiento económico al desarrollo latinoamericano", *Economía UNAM*, Universidad Nacional Autónoma de México, septiembre-diciembre de 2004, pp. 119-120.

\* Departamento de Economía y Gestión de la Universidad de París VIII, Red Eurolatinoamericana de Estudios para el Desarrollo Celso Furtado <h.guillen@wanadoo.fr>.

2. Albert O. Hirschman, "Gustave Courcelle-Seneuil", en John Eatwell, Murria Milgate y Peter Newman (comps.), *Desarrollo económico*, The New Palgrave, Economía Crítica, Barcelona, 1993, pp. 137-141.

Los discípulos de Courcelle-Seneuil, quienes aplicaron de modo escrupuloso sus recomendaciones, fueron responsables de la inflación secular, del retraso industrial y del control extranjero de los principales recursos naturales de Chile. Pero el de Courcelle-Seneuil no es un caso aislado. Los países del centro donde apareció primero la ciencia económica se convirtieron en exportadores de un producto particular, el experto económico extranjero, firmemente convencido de que gracias a sus conocimientos de la ciencia económica podía explicar la problemática económica y aportar las soluciones correctas en cualquier país del mundo, y con más razón en los subdesarrollados. Frente a la arrogancia del experto extranjero se encuentra la actitud de sumisión y de autodesprecio de muchos de los economistas del mundo subdesarrollado, quienes lo esperan con ansiedad, convencidos de que sus consejos serán una medicina mágica que resolverá todos sus problemas.<sup>3</sup> Contra ese estado de cosas, a finales de los años cuarenta reaccionó un grupo de economistas latinoamericanos (Raúl Prebisch, Celso Furtado, Juan F. Noyola, Aníbal Pinto, Jorge Ahumada, Osvaldo Sunkel, entre otros), agrupados en torno a la recién creada Comisión Económica para América Latina, CEPAL. Ellos conformaron lo que Furtado denominaría después la *orden cepalina del desarrollo*, cuya misión principal era la de tratar de liberarse de ideas ajenas para dejar de explicar, por analogía con las economías del centro, la problemática de la periferia. En pocas palabras, se trataba de que por primera vez en la historia del pensamiento económico, como señaló Furtado, los economistas del centro no tuvieran el monopolio de la explicación del mundo.<sup>4</sup>

## EL AUGE Y LA DECLINACIÓN DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA DEL DESARROLLO

La contribución de la CEPAL a la historia del pensamiento económico debe partir del “reconocimiento de que se trata de un cuerpo analítico específico, aplicable a condiciones históricas propias de la periferia latinoame-

3. Estas actitudes, paternalistas de un lado y de sumisión por el otro, que persisten en los tiempos actuales, fueron constatadas por Hirschman en Colombia a inicios de los años cincuenta. Albert O. Hirschman, *L'économie comme science morale et politique*, Gallimard Le Seuil, París, 1984, pp. 72-74.
4. “Cualquier reflexión acerca del legado de la CEPAL debe partir del reconocimiento de que en ella se efectuó el único esfuerzo de creación de un cuerpo de pensamiento teórico sobre política económica que ha surgido en esa vasta área del planeta a la que se denominó tercer mundo”, Celso Furtado, *El capitalismo global*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 30.

ricana”.<sup>5</sup> El objetivo es combinar un método en esencia *histórico* e inductivo con la referencia abstracto-teórica que constituye la teoría cepalina del subdesarrollo periférico latinoamericano. La CEPAL busca relaciones diacrónicas, históricas y comparativas que se prestan más al método inductivo que a una heurística positiva.

Sin duda alguna, Furtado fue el pensador latinoamericano que más hizo por darle a la teoría de la CEPAL una legitimación histórico-inductiva, pese al dominio de la economía estándar que se tornó cada vez más lógico-deductiva. Para Furtado había que evitar caer en lo que llama *ilusión económica*, es decir, “la reducción de la sociedad a un modelo y la traducción de un proceso histórico en términos de un elegante sistema de ecuaciones diferenciales”.<sup>6</sup> Por supuesto, Furtado “recurrió abundantemente a su capacidad lógico-deductiva, pero siempre partió de los hechos históricos y su tendencia a repetirse, y no de la presunción de un comportamiento racional”.<sup>7</sup> Sus libros sobre la historia económica brasileña y latinoamericana<sup>8</sup> constituyen obras primordiales del pensamiento cepalino, en las que se destacaba la importancia de entender el subdesarrollo como un contexto histórico específico que exige teorización propia, idea en abierta contradicción con los postulados de la economía estándar.<sup>9</sup> En su libro *Desarrollo y subdesarrollo*, que trata esta idea de manera más amplia,<sup>10</sup> el economista brasileño define el subdesarrollo como un proceso histórico autónomo y no una etapa por la que debían haber pasado necesariamente las economías que alcanzaron un grado superior de desarrollo.

5. Ricardo Bielschowsky, “Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña”, en *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados*, vol. 1, Fondo de Cultura Económica, CEPAL, Santiago, Chile, 1998, p. 10.
6. Celso Furtado, *Los vientos del cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 300.
7. Luiz Carlos Bresser-Pereira, “Método y pasión en Celso Furtado”, *Revista de la CEPAL*, núm. 84, diciembre de 2004, p. 26.
8. Celso Furtado, *La formación económica de Brasil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1962, y Celso Furtado, *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*, Siglo XXI Editores, México, 1973.
9. Una cierta tradición universitaria niega categóricamente la especificidad del dominio conceptual del subdesarrollo. Así, por ejemplo, en Inglaterra Hicks considera que aunque la economía del subdesarrollo es un tema muy importante, no da materia para una formalización ni para una teoría. J.R. Hicks, *Capital and Growth*, Clarendon Press, Oxford, 1965. En Francia, Malinvaud sostiene el mismo punto de vista: “No creo que la ciencia económica pueda tener la ambición de elaborar una teoría general del desarrollo económico y social”, citado por Alain Caillé, “Plaidoyer pour une science sociale”, *Economies et Sociétés*, núm. 6, 2003, p. 983.
10. Celso Furtado, *Desarrollo y subdesarrollo*, Eudeba, Buenos Aires, 1971.

El subdesarrollo resulta de la expansión de la economía industrial europea hacia regiones ya ocupadas, algunas densamente pobladas, con sistemas económicos diversos pero todos de naturaleza precapitalista. Se crean estructuras híbridas, *dualistas*, una parte de las cuales tendía a comportarse como un sistema capitalista y la otra a mantenerse dentro de la estructura previa.

El enfoque histórico de la CEPAL implica un método de producción del conocimiento muy atento al comportamiento de los agentes sociales y a la evolución de las *instituciones*. La importancia de las instituciones, que en el decenio de los noventa se convirtió en un tema fundamental para el estudio del desarrollo en el enfoque anglosajón estándar, estuvo presente desde los primeros trabajos de Furtado. En particular “intenta aprehender el desarrollo como un proceso global: transformación de la sociedad a nivel de los medios pero también de los fines; proceso de acumulación y de ampliación de la capacidad productiva, pero también de apropiación del producto social y de configuración de ese producto; división social del trabajo y cooperación, pero también estratificación social y dominación; introducción de nuevos productos y diversificación del consumo, pero también destrucción de valores y supresión de capacidad creadora”.<sup>11</sup> Así, el desarrollo no es sólo acumulación de capital sino también incorporación de progreso técnico, lo que depende de la estructura de clases, la organización política y el sistema institucional. Dicho de otra manera, el estudio del desarrollo se sitúa en el cruce de tres teorías: la de la acumulación, la de la estratificación social y la del poder.<sup>12</sup> En estas condiciones, para Furtado la tarea de los economistas latinoamericanos era “construir un marco conceptual que permita aprehender la realidad social en sus múltiples dimensiones”.<sup>13</sup> Es decir, se trataba de construir un análisis *pluridisciplinario estructural* del desarrollo (incorporando la sociología y la ciencia política) y no un simple análisis económico del desarrollo.<sup>14</sup> A esta tarea se

11. Celso Furtado, *Breve introducción al desarrollo. Un enfoque interdisciplinario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 9.

12. Ignacy Sachs, “L’imagination et le savoir: le développement selon Celso Furtado”, *Cahiers du Brésil contemporain*, núms. 33 y 34, p. 180.

13. Celso Furtado, *Breve introducción al desarrollo...*, *op. cit.*, pp. 9-10.

14. En el análisis histórico-estructural de la CEPAL, las estructuras productivas heredadas condicionan la dinámica de las economías latinoamericanas disociando el comportamiento de éstas respecto a los países centrales. El estructuralismo cepalino es muy diferente del estructuralismo con una visión ahistórica funcionalista de los procesos sociales, postulado por otras corrientes teóricas en la sociología, la lingüística y la antropología. Rafael González Rubí, “El pensamiento cepalino y las ideas de Juan F. Noyola”, *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 2, México, febrero de 2001, p. 167.

---

*Un examen cuidadoso del neoestructuralismo muestra cómo en su afán de compromiso ha incorporado planteamientos esenciales del enfoque neoclásico e ignorado otros del estructuralismo clásico, lo que de alguna manera es otra forma de colonialismo mental*

---

consagró junto con otros grandes economistas latinoamericanos, entre ellos Raúl Prebisch.

A la concepción *evolucionista* rostowiana del desarrollo que priva de todo estatuto teórico a la noción de subdesarrollo, Raúl Prebisch, al frente de los economistas de la CEPAL, opone la idea de una economía internacional dividida entre un *centro* y una *periferia*, cuya base objetiva es el sistema de división internacional del trabajo (DIT) instaurado en el siglo XIX,<sup>15</sup> en el cual a América Latina, como parte de la periferia del sistema económico mundial, le correspondía producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales. El punto de partida de Prebisch fue la crítica del sistema de DIT,

15. Ricardo demuestra, a inicios del siglo XIX, que Inglaterra debe dejar la agricultura a las otras naciones y especializarse en lo que es relativamente mejor, la industria. Cuando Inglaterra se decide a abandonar su agricultura y especializarse en la producción industrial, debe encontrar países que hagan el trayecto inverso y acepten “desindustrializarse”. La industrialización de unos implica la desindustrialización de los otros. Daniel Cohen, *Richesse du monde pauvre des nations*, Flammarion, París, 1998, pp. 52-54.

poniendo el acento en las implicaciones del carácter estático de la teoría del comercio internacional, fundada en el principio ricardiano de las ventajas comparativas. Uno de los corolarios de esta teoría es que el comercio internacional no es sólo un motor de crecimiento al permitir que los países participen mediante el uso más racional de sus propios recursos, sino también un factor de reducción de las disparidades de niveles de ingreso entre países. Para Prebisch, los datos empíricos sobre el comportamiento a largo plazo de los precios relativos en los mercados internacionales estaban lejos de confirmar las previsiones de la teoría ricardiana. La evidencia empírica mostraba que, por el contrario, el intercambio internacional había provocado una concentración del ingreso en favor de los países de nivel de productividad y de salarios reales más elevados. En estas condiciones, Prebisch va a demostrar que la desigual distribución de los frutos del progreso técnico y el consecuente deterioro de los términos de intercambio engendran un desequilibrio estructural entre las diferentes naciones, refutando las premisas de la teoría clásica. Para Furtado, ninguna idea significó tanto para la percepción del subdesarrollo como la de la estructura centro-periferia, sacada a la luz por su maestro Prebisch.<sup>16</sup>

Desarrollo y subdesarrollo son entonces comprendidos como el resultado simultáneo que vincula de manera estructural y funcional esta doble realidad, que coexiste en el interior del complejo económico internacional. La política de desarrollo supone en estas condiciones una nueva forma de inserción en la DIT mediante un proceso de industrialización acelerado.

Según la CEPAL, el impulso industrial sólo podía provenir de una modalidad de crecimiento que tuviera como base la ampliación del mercado interno. Para lograrlo, se trataba de definir una estrategia económica de industrialización por sustitución de importaciones capaz de superar lo que los economistas de la CEPAL llamaban *insuficiencias dinámicas* del desarrollo latinoamericano. A este respecto, Furtado escribe que “sería en Brasil donde, junto con Chile, germinarían las ideas de la CEPAL en esa primera etapa. La industrialización brasileña, surgida del colapso de la economía exportadora de materias primas, y reforzada por las exigencias del periodo de guerra, se sentía amenazada por el cambio del entorno internacional [...] Con la llegada de la misión Abbink se endureció

la posición de los que pretendían ‘curar al país de los excesos de una industrialización de altos costos’. Las ideas de la CEPAL armaron ideológicamente a los opositores de esa doctrina: la industrialización no sería una opción en sí misma, era la única salida para proseguir con el desarrollo”.<sup>17</sup> La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones debía acompañarse de la modernización de la agricultura y de una política de ingresos capaces de crear un polo dinámico de desarrollo nacional autosostenido. Para Furtado, la acción estatal en apoyo del proceso de desarrollo constituía el corolario natural del diagnóstico de los problemas estructurales de la periferia subdesarrollada. Su voluntarismo idealista se manifestaba en su inquebrantable fe en una planificación que eliminara por completo la incertidumbre de las decisiones. Furtado no sólo fue un gran economista, sino también “un burócrata en el mejor sentido de la palabra, un hombre de Estado, un forjador de políticas públicas que sólo dejó de estar inserto en el aparato estatal cuando la dictadura militar suspendió sus derechos políticos”.<sup>18</sup> Así, partiendo de un fuerte voluntarismo idealista apoyado en la convicción de que la razón humana era capaz de imponer su voluntad en la economía y en la sociedad gracias a la planificación, en los años cincuenta la CEPAL prestó apoyo técnico a varios gobiernos latinoamericanos para planificar o programar el desarrollo. En particular, las tecnoburocracias latinoamericanas se beneficiaron mucho del trabajo del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), creado con los auspicios de la CEPAL.

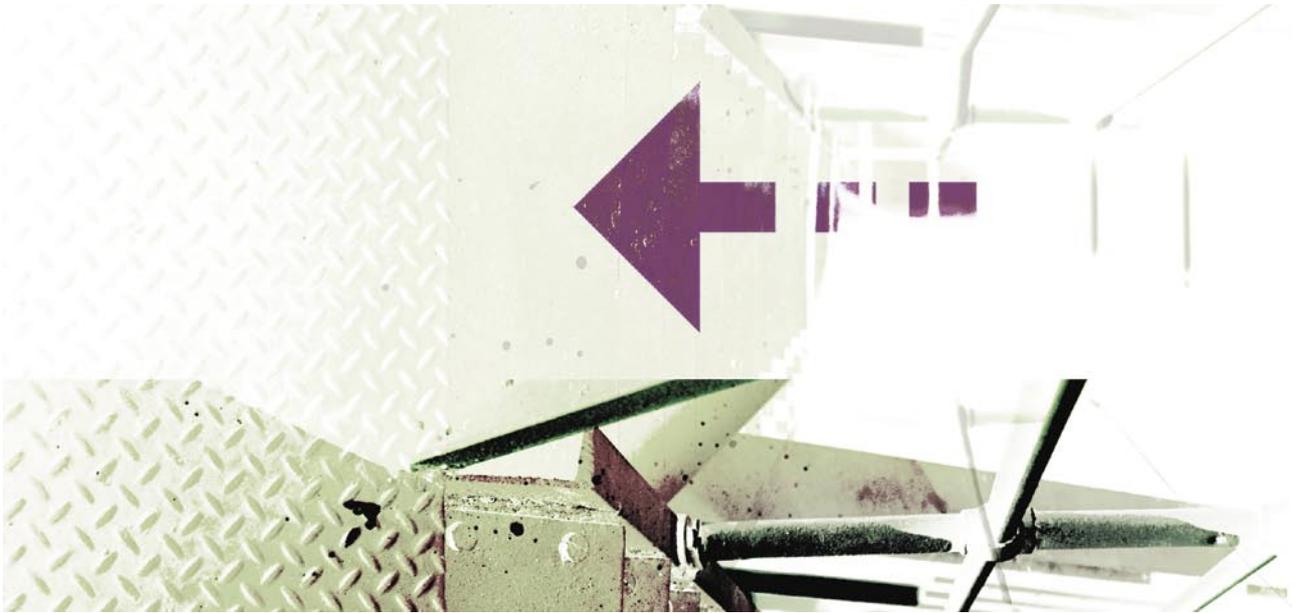
Cuando hacia principios de los años cincuenta las bases del pensamiento cepalino comenzaban a sentarse, el ataque contra esta producción intelectual latinoamericana no se hizo esperar. En Estados Unidos, el gobierno de Dwight Eisenhower no tuvo empacho en referirse a la CEPAL como “una fuente de pensamiento estatista promotor de políticas contrarias a la empresa privada”.<sup>19</sup> En Brasil, la Escuela de Economía de la Fundación Getúlio Vargas (en la que pontificaban los maestros del liberalismo criollo liderados por Eugênio Gudín) invitó a varias

16. Celso Furtado, *Retour à la vision globale de Perroux et Prebisch*, Les conférences François Perroux, núm. 6, PUG-Fondation François Perroux, 15 de junio de 1994.

17. Celso Furtado, *La fantasía organizada*, Eudeba, Buenos Aires, 1988, p. 90.

18. Luiz Carlos Bresser-Pereira, *op. cit.*, p. 22. La labor de Furtado fue fundamental no sólo en la práctica (como lo demuestra su participación en el Banco Nacional de Desarrollo Económico de Río de Janeiro, en la fundación de la Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) y en el gobierno de Joao Goulart en la cartera de planificación, entre otros), sino en la elaboración de estudios como la “Introducción a la técnica de programación”, que aparece en Ricardo Bielschowsky, *op. cit.*

19. Rafael González Rubí, *op. cit.*, p. 168.



personalidades del pensamiento económico conservador para que restauraran la *buena doctrina* y despejaron el ambiente intelectual de las aberraciones cepalinas. Entre los invitados se encontraba el profesor Jacob Viner de la Universidad de Chicago, uno de los más ilustres especialistas en comercio internacional, quien después de unas semanas de estancia en Brasil se sintió autorizado para denigrar la obra de Prebisch en los siguientes términos: “Todo cuanto pude encontrar en los trabajos de Prebisch es la identificación dogmática de la agricultura con la pobreza. Que la agricultura no quiere necesariamente decir pobreza es obvio, bastando considerar los casos de Australia, de Nueva Zelanda, de Dinamarca y de Iowa o Nebraska”.<sup>20</sup> Por fortuna, los economistas de la CEPAL no se dejaron impresionar por la opinión de tan *ilustre* teórico central y, alentados por un ambiente político favorable,<sup>21</sup> continuaron perseverando durante los

años cincuenta en lo que constituiría el núcleo central del pensamiento clásico de la CEPAL: el deterioro de los términos de intercambio, el análisis estructural de la inflación y el desequilibrio externo.

Prebisch, anticipando la teoría del intercambio desigual de Emmanuel, sostenía que el deterioro de los términos de intercambio entre el centro y la periferia provenía de un modo de afectación diferente de las ganancias de productividad entre ambos polos. En tanto que en los países industrializados las ganancias de productividad se transforman en suplementos de salarios, de tal suerte que los precios se mantienen o se elevan, en las economías subdesarrolladas las ganancias de productividad se transforman en reducciones de precios. Como bien señala Aníbal Pinto, “se puso de manifiesto que los agentes de producción —empresarios y trabajadores— de los países industrializados, en vez de transferir hacia la periferia las ganancias del progreso técnico mediante una baja correlativa de los precios, tendían a absorber esas ganancias y a traducirlas en un aumento sostenido de sus ingresos”.<sup>22</sup> Una de las razones de este comportamiento diferente tiene que ver con el hecho de que los trabajadores están mejor organizados y sindicalizados en los países centrales que en los periféricos. A este argumento se agrega otro referente a la oferta de trabajo: la oferta abundante en las economías subdesarrolladas explica la presión sobre los

20. Conferencia dictada en la Fundación Getúlio Vargas en Río de Janeiro en 1952. Octavio Rodríguez, “Fundamentos del estructuralismo latinoamericano”, *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 2, México, febrero de 2001, p. 100.

21. En la actualidad “hay consenso en que el pensamiento clásico de la CEPAL fue contemporáneo y convergente con las ideologías de cuño populista y nacionalista que bajo el liderazgo estatal dieron un fuerte apoyo a un empresariado industrial nacional y permitieron o impulsaron una participación creciente de los trabajadores organizados”. Samuel Lichtensztejn, “Pensamiento económico que influyó en el desarrollo latinoamericano en la segunda mitad del siglo XX”, *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 2, México, febrero de 2001, p. 92. De manera más específica, las ideas cepalinas proporcionaron a los regímenes de Getúlio Vargas en Brasil y de Arturo Frondizi en Argentina elementos para formular estrategias de desarrollo nacionales desde una perspectiva latinoamericana.

22. Aníbal Pinto, “El pensamiento de la CEPAL y su evolución”, *América Latina: una visión estructuralista*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1991, p. 274.

salarios y los costos tanto como la debilidad de la organización sindical, mientras que en los países industrializados la escasez de mano de obra fue durante mucho tiempo un factor de alza de salarios. Dicho de otra manera, en los países industrializados, “a una escasez relativa o absoluta de fuerza de trabajo [...] se suman la solidez y extensión de una organización sindical, vigilante y en condiciones de reclamar ajustes continuos del ingreso asalariado según la evolución de la productividad”.<sup>23</sup> En estas condiciones, las estructuras diferentes de fijación de precios y salarios llevan de modo directo al deterioro de los términos de intercambio. No se trata de oponer productores de bienes primarios y de bienes manufacturados, sino de dos sistemas diferentes de fijación de precios y salarios. Así, para Prebisch no existe una maldición en sí vinculada a los productos minerales o agrícolas.

Sin dejarse impresionar por las numerosas críticas de los economistas de los países centrales a la teoría del deterioro de los términos de intercambio (año base, ponderador utilizado, naturaleza de los productos, etcétera), que constituía en realidad una teoría de las formas de dominación,<sup>24</sup> los economistas de la CEPAL se consagraron a estudiar el delicado problema de la inflación.

Durante el periodo del keynesianismo triunfante y en el mismo momento en que en Estados Unidos el monetarismo comienza a abrirse paso en los medios académicos, los autores cepalinos rechazan la tesis según la cual la inflación latinoamericana es el resultado del desorden monetario y financiero. Para ellos, la explicación de la inflación no debe limitarse a ciertos desajustes monetarios y financieros considerados resultado o vicios de la conducta económica y financiera del gobierno. Por este camino, la explicación de la inflación recae en los fenómenos monetarios y responsabiliza al Estado, ya que éstos están sujetos a una restricción estatal central. Se trata de una interpretación unilateral y superficial que considera a la inflación una consecuencia de políticas monetarias y financieras equivocadas o de conductas aviesas que implican desviaciones respecto a la ortodoxia aplicada en los países centrales. Como señala Ricardo Torres Gaytán, a los economistas de los países centrales les resultaba “más cómodo quedarse en la superficie de los hechos encubiertos por el velo monetario, lanzando de ahí repudios y diatribas a los excesos

que suponen están cometiendo gobiernos, sin miramiento a las inmensas necesidades que éstos enfrentan en contraste con sus limitados recursos y a la escasa cooperación internacional”.<sup>25</sup> Las verdaderas causas de la inflación, según los economistas de la CEPAL, no deben buscarse en los billetes que salen del banco central ni en las decisiones tomadas por el ministerio de hacienda. Si es verdad que la inflación para materializarse y propagarse requiere de la instrumentación de una cierta política económica, esto no quiere decir que en esta última se encuentren todas las causas y menos aun las más importantes que expliquen por qué los gastos del gobierno superan su ingreso, por qué la demanda de divisas es mayor que su oferta y cuál es la razón de los diversos desequilibrios que están en el origen de la inflación.<sup>26</sup>

La referencia cepalina fundamental en el análisis de la inflación es el brillante y progresista economista mexicano Juan F. Noyola, quien fue miembro de la *orden cepalina del desarrollo*.<sup>27</sup> Para Noyola, la inflación no es un fenómeno monetario;<sup>28</sup> es el resultado de desequilibrios de carácter real que se manifiestan con la forma de un aumento general de precios. Este carácter real de la inflación es mucho más fácil de notar en los países subdesarrollados que en los desarrollados. Pero para Noyola no basta con decir que la inflación es un fenómeno que resulta de desequilibrios reales en el sistema económico; para comprender este fenómeno hay que disponer de una teoría o al menos de una serie de categorías explicativas. A este respecto, Noyola considera que no hay que contentarse con la aplicación mecánica de esquemas teóricos como el keynesiano. Prefiere servirse del enfoque de Michael Kalecki, que pone el acento en la inelasticidad de la oferta y en el *poder de monopolio* de las empresas,<sup>29</sup> y sobre todo

23. *Ibid.*, p. 277.

24. Para Furtado, la teoría del deterioro de los términos de intercambio era en realidad “una teoría de las formas de dominación, que se encuentra en el origen de la dependencia a la que aludieron, más adelante, los economistas latinoamericanos”. Celso Furtado, *El capitalismo global*, op. cit., p. 30.

25. Ricardo Torres Gaytán, *Teoría del comercio internacional*, Siglo XXI Editores, México, 1976, p. 315.

26. Samuel Lichtensztejn, “Sobre el enfoque y el papel de las políticas de estabilización en América Latina”, *Economía de América Latina*, CIDE, núm. 1, septiembre de 1978, p. 25.

27. Por desgracia ninguno de los trabajos de este gran economista, desaparecido en circunstancias dramáticas en 1962, que trabajó sucesivamente en el FMI, en la CEPAL y en el gobierno cubano, se ha traducido al inglés. Colin Danby, “Noyola’s Institutional Approach to Inflation”, *Journal of the History of Economic Thought*, vol. 27, núm. 2, junio de 2005.

28. Juan F. Noyola Vázquez, “El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos” (1956), en *La economía mexicana*, selección de Leopoldo Solís, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

29. Para Kalecki, los precios no se forman en los mercados según los preceptos walrasianos de la competencia perfecta, sino que resultan de las relaciones de fuerza que ejercen los empresarios en virtud de su poder de monopolio y de las prácticas de margen de ganancia (*mark up*) que este poder les confiere.



del enfoque de Henri Aujac, quien examinó en 1950 el comportamiento de las diversas capas sociales y su capacidad de conflicto.<sup>30</sup> Este último enfoque, en el que la inflación es la expresión de una competencia entre grupos sociales, muestra —según Noyola— que la inflación no es más que un aspecto del fenómeno mucho más general de la lucha de clases. Pero Noyola también considera que incluso los análisis de Kalecki y Aujac no pueden llevarnos muy lejos en el análisis de la inflación latinoamericana si se olvida una serie de elementos que se deducen de la observación de la estructura del funcionamiento de las economías de América Latina. Así, Noyola fue el primer economista latinoamericano que planteó el problema del origen estructural de la inflación, en su importante artículo de 1956.<sup>31</sup>

En ese texto, Noyola demuestra que la inflación es un problema específico y diferente en cada país latinoame-

ricano, incluso si se pueden encontrar rasgos comunes en todos estos países. Para analizarlo, hay que tener en consideración todos los elementos capaces de originar desequilibrios en el sistema económico. Estos elementos pueden ser de naturaleza estructural (distribución de la población por ocupación y diferencias de productividad entre los sectores de la economía), dinámica (diferentes ritmos de crecimiento entre los sectores productivos) e institucional (comportamiento del sector público y privado). Noyola combina estos elementos en un esquema en el que distingue dos hechos: las presiones inflacionistas fundamentales y los mecanismos de propagación. Las presiones inflacionistas fundamentales tienen su origen normalmente en desequilibrios de crecimiento situados casi siempre en dos sectores: el comercio exterior y la agricultura. Los mecanismos de propagación pueden ser variados, pero por lo regular se reducen a tres tipos: el fiscal, el del crédito y el de reajuste de precios e ingresos. Estos mecanismos permiten transmitir el alza inicial de precios al resto de la economía. Para Noyola, la intensidad de la inflación depende sobre todo de la importancia de las presiones inflacionistas fundamentales y, después, de la presencia de mecanismos de propagación. Dicho de otra manera, una vez establecidas las condiciones inflacionistas, la inflación es activada o retrasada por los mecanismos de propagación que explican los efectos de la inflación sobre la distribución del ingreso. Noyola considera que la inflación es producto de las condiciones concretas de la economía nacional, las relaciones económicas in-

30. Henri Aujac, "L'influence du comportement des groupes sociaux sur le développement d'une inflation", *Economie Appliquée*, abril-junio de 1950.

31. No sobra señalar que el artículo lo elaboró Noyola a partir de una conferencia dictada en la Escuela Nacional de Economía de la UNAM, a comienzos de 1956. Celso Furtado, quien asistió a esa conferencia, señaló muchos años más tarde: "Nadie como Noyola expresó tan claramente la esencia de nuestro enfoque". Celso Furtado, *La fantasía organizada*, op. cit., p. 162. En el mismo sentido se expresó Prebisch: "Juan me abrió los ojos sobre las razones estructurales de la inflación", en Raúl Prebisch, "Intervención especial", en Asociación de Economistas de Cuba, *Memorias del Seminario sobre la vida y obra de Juan F. Noyola*, La Habana, 1982, citado por Rafael González Rubí, op. cit., p. 169.

ternacionales y la dinámica social, y concluye su artículo de 1956 con tres afirmaciones que expresan muy bien la posición de la CEPAL en aquella época en materia de inflación. La primera es que si la alternativa a la inflación es el estancamiento o el desempleo, hay que escoger la inflación. La segunda es que lo más grave de la inflación no es el aumento de los precios en sí, sino sus consecuencias sobre la distribución del ingreso y las distorsiones que origina entre la estructura productiva y la estructura de la demanda. La tercera es que hay que luchar contra la inflación con diferentes instrumentos de política económica (política fiscal progresiva, control de precios, aprovisionamiento...) más que con la política monetaria, que comienza a ser eficaz sólo cuando reduce la actividad económica, aumenta el desempleo y estrangula el desarrollo económico.

Las ideas presentadas por Noyola en 1956 constituyeron la base a partir de la cual se desarrollaron los análisis estructuralistas de la inflación, como el de Osvaldo Sunkel, que permitieron enfrentar al monetarismo fondomonetarista.<sup>32</sup> Estas ideas están fuertemente vinculadas a la tesis sobre el desequilibrio externo defendida por Noyola en 1949,<sup>33</sup> que constituye el punto de partida del análisis cepalino sobre el desequilibrio externo.<sup>34</sup> Para la CEPAL, la demanda de productos primarios en los mercados centrales no sólo oscilaba periódicamente con graves trastornos para las economías periféricas, sino que tendía a crecer con lentitud y fuerte retraso respecto al incremento del ingreso en los centros industriales. Esto se debía a que: a) los bienes primarios representan una proporción decreciente del gasto a medida que se eleva el ingreso; b) la sustitución de productos básicos se generaliza; c) el progreso técnico reduce la participación de los insumos primarios en el valor de los bienes finales, y d) las políticas proteccionistas de los países industriales estrechan la entrada a sus mercados de los productos básicos en los que se especializa la periferia. Frente al lento crecimiento de la demanda de materias primas y alimentos de los centros se observaba una alta propensión de la periferia a importar productos manufacturados. Así, en tanto que la primera aumentaba a una tasa muy inferior

a la del incremento del ingreso, la demanda de importaciones industriales de la periferia tendía a crecer a una tasa muy superior a la del crecimiento de su ingreso. En estas condiciones se genera un desequilibrio crónico estructural de la balanza de pagos, explicado en última instancia por la diferencia en la elasticidad-ingreso de la demanda de las dos clases de bienes.

Los años sesenta y comienzos de los setenta continuaron siendo muy prolíficos para los pensadores de la CEPAL y algunos de sus críticos izquierdistas. Esos años están marcados por el análisis de los obstáculos estructurales para continuar la sustitución de importaciones de las industrias livianas, por las tesis de la heterogeneidad estructural y de la dependencia.

Para la CEPAL, dos fueron las variables clave que explicaron el agotamiento del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, las crisis de balanza de pagos y la inflación resultante en varios países latinoamericanos: 1) la capacidad limitada para importar, resultado de exportaciones poco dinámicas, escasamente diversificadas y concentradas en productos primarios sujetos a un deterioro histórico de su poder de compra, y 2) las dificultades crecientes para avanzar en la sustitución de importaciones en virtud de los mayores requisitos tecnológicos y de inversión para superar la etapa fácil de la sustitución de los bienes de consumo no durable y dirigirse a la de bienes de consumo durable, intermedios y, sobre todo, de capital.<sup>35</sup> A principios de los años sesenta, Prebisch llamaba la atención sobre las distorsiones e ineficiencias del proceso de industrialización y su insuficiente orientación exportadora. Para él, el proteccionismo excesivo y los aranceles desmesurados sobre ciertos productos agrícolas “han creado una estructura de costos que dificulta sobremanera la exportación de manufacturas al resto del mundo”.<sup>36</sup> En contra de lo que a menudo sostienen los críticos de la CEPAL, desde temprano el estímulo a la expansión de las exportaciones industriales mediante una reorientación de las políticas comerciales e industriales formó parte de las políticas recomendadas por la institución.

32. Osvaldo Sunkel, “La inflación en Chile: un enfoque heterodoxo”, en *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, op. cit.

33. Juan F. Noyola, *Desequilibrio fundamental y fomento económico*, tesis de licenciatura, vol. 1, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, 1949.

34. CEPAL, *El desequilibrio externo en el desarrollo económico latinoamericano. El caso de México*, Bolivia, 1957. Este trabajo fue realizado por Noyola y Furtado con la colaboración de Sunkel y bajo la dirección de Víctor Urquidí.

35. Maria da Conceição Tavares, “Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil”, *Boletín Económico de América Latina*, vol. IX, núm. 1, Santiago, Chile, marzo de 1964; Santiago Macario, “Proteccionismo e industrialización en América Latina”, *Boletín Económico de América Latina*, vol. IX, núm. 1, Santiago, Chile, marzo de 1964.

36. Raúl Prebisch, “El falso dilema entre el desarrollo y la estabilidad monetaria”, *Boletín Económico de América Latina*, vol. 6, núm. 3, CEPAL, Santiago, Chile, octubre de 1961, p. 198.



Entre los obstáculos estructurales al desarrollo latinoamericano, la CEPAL incluía la falta de resolución del problema agrario. Frente a los latifundios reticentes a aumentar las inversiones en el sector agropecuario se encontraban los minifundios imposibilitados de hacerlo, carentes de crédito y de asistencia técnica. El binomio latifundio-minifundio provocaba una fuerte inelasticidad de la oferta del sector agrícola, que en muchos países era aún la actividad económica predominante. Esta inelasticidad repercutía en los precios de los alimentos y limitaba la exportación de productos primarios, agravando los problemas de balanza de pagos. La falta de dinamismo del sector agrícola conducía a una emigración hacia los centros urbanos, al punto de generar una marginalidad social creciente que acentúa la heterogeneidad estructural que sostenía Aníbal Pinto.

El proceso de crecimiento de América Latina tiende a reproducir en forma renovada —según Pinto— la vieja heterogeneidad estructural característica de la fase agrario-exportadora. Los frutos del progreso técnico tienden a concentrarse respecto tanto a la distribución del ingreso entre las clases como a la distribución entre regiones y sectores (estratos) dentro de un mismo país. En efecto, la estructura productiva de América Latina se divide en tres grandes estratos: “por un lado, el llamado ‘primitivo’, cuyos niveles de productividad e ingreso por habitante probablemente son semejantes (y a veces inferiores) a los que primaban en la economía colonial y, en ciertos casos, en la precolombina. En el otro extremo, un ‘polo moderno’, compuesto por las actividades de exportación,

industriales y de servicios que funcionan a niveles de productividad semejantes a los *promedios* de las economías desarrolladas y, finalmente, el ‘intermedio’, que de cierta manera corresponde más cercanamente a la productividad media del sistema nacional. Nótese bien el carácter multisectorial de cada uno de los estratos, como asimismo la diferencia con la dicotomía más corriente del mundo urbano y rural”.<sup>37</sup> Así, para Pinto la industrialización no eliminaba la heterogeneidad estructural, sólo la modificaba en su forma, y el subdesarrollo se perpetuaba a pesar del crecimiento económico.

De manera paralela, con muchas coincidencias analíticas respecto a la interpretación de Pinto, se fueron formulando las tesis dependentistas en sus dos variantes: sociológica (Cardoso y Faletto) y marxista (Gunder Frank).

Cardoso y Faletto critican la tesis que señalaba la gestación en América Latina de una burguesía nacionalista, potencialmente comprometida con un modelo de desarrollo que justificaba una alianza con los trabajadores para conquistar la hegemonía política. En su trabajo, inspirado en la sociología cepalina del desarrollo de José Medina Echavarría, se vinculan los procesos de crecimiento de los diferentes países con el comportamiento de las clases sociales y las estructuras de poder.<sup>38</sup> Esta vinculación se establece considerando las relaciones entre las estructu-

37. Aníbal Pinto, *Inflación, raíces estructurales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pp. 105-106.

38. Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1969.

ras internas y el poder económico y político en el resto del mundo. Los autores analizan la forma en que las economías subdesarrolladas se vincularon históricamente al mercado mundial y cómo se constituyeron los grupos sociales internos que definieron las relaciones internacionales inherentes al subdesarrollo.

La versión marxista de la teoría de la dependencia que tuvo mayor aceptación en América Latina y muchos países del mundo fue la de André Gunder Frank.<sup>39</sup> Partiendo de una crítica de los enfoques reformistas-estructurales del desarrollo, en la que incluía a Furtado, la idea central de esa versión era que la industrialización latinoamericana correspondía sólo a una nueva modalidad de explotación que el imperialismo imponía, en alianza con la élite local, a los trabajadores latinoamericanos. El proceso de acumulación se consideraba indisociable de la expansión capitalista internacional y del imperialismo, así como parte de un proceso que sólo enriquecía a los países desarrollados y a la pequeña élite local que los representaba. La expansión capitalista internacional contribuía así al estancamiento, el endeudamiento externo y la inflación en los países latinoamericanos, con lo que consolidaba su dependencia y subdesarrollo. En estas condiciones, Gunder Frank rechaza el proyecto desarrollista de industrialización de la CEPAL y propone un proyecto revolucionario de ruptura con el exterior y de derrocamiento del orden capitalista. El dilema en América Latina era subdesarrollo o revolución socialista.

A pesar del fracaso de la teoría de la dependencia para imponerse como paradigma dominante, su influencia se dejó sentir durante mucho tiempo no sólo en los trabajos de los autores citados sino en otros como los de Dos Santos y Marini.<sup>40</sup> La idea de dependencia comercial, financiera, tecnológica y cultural se comenzó a encontrar con regularidad en los planteamientos de Furtado y Sunkel.

Para Furtado, el subdesarrollo se vincula de manera estrecha a la revolución industrial, que se manifiesta en dos formas principales: como transformadora de técnicas productivas y como modificadora de modelos de consumo. Durante la gran etapa de creación del sistema de división internacional del trabajo, en los países subdesarrollados se asiste a una transformación de los modelos de consumo, incluso si ésta sólo afecta a una minoría de la población, sin una modificación paralela de las técnicas

productivas. A medida que los países subdesarrollados se especializaban en actividades ventajosas en cuanto a sus recursos, se volvieron importadores de los nuevos bienes de consumo producidos por los países centrales. Se sabe que el aumento de la productividad media en los países periféricos no se traducían por lo general en un incremento de la tasa de salario; “pero este aumento de productividad —señala Furtado— originaba necesariamente una elevación del nivel de vida y una modificación de la calidad del modo de vida de la minoría propietaria y de los grupos urbanos profesionales y burocráticos. Así, el desarrollo (o, más bien, el progreso en la acepción corriente de este término) pasó a identificarse con la importación de ciertos patrones culturales”.<sup>41</sup> Es decir, en las estructuras subdesarrolladas se prueba una asimilación desigual de las dos formas fundamentales del progreso tecnológico, el acento se sigue poniendo en un proceso de modernización que se define como la asimilación del progreso tecnológico en los modelos de consumo. En el momento en que se trate de producir internamente los bienes importados por los grupos de altos ingresos, el coeficiente de capital será muy similar al de los países centrales, ya que la calidad y el tipo de producto determinan, dentro de límites muy estrechos, la técnica que se utilizará.<sup>42</sup> “Así, el ‘dualismo’ que aparece primero en el plano cultural (‘patrones’ de consumo en constante mutación e importados frente a ‘patrones’ de consumo tradicionales) tenderá a

41. Celso Furtado, “Dépendance externe et théorie économique”, *L’homme et la société*, octubre-diciembre de 1971, p. 57; Celso Furtado, “Sous-développement. Dépendance: une hypothèse globale”, *Revue Tiers-Monde*, octubre-diciembre de 1973.

42. A este respecto, Furtado señala que “en la fase de instalación de las industrias de bienes de consumo corriente, los países subdesarrollados tenían cierto margen de elección entre los procedimientos técnicos con diferentes coeficientes de capital por trabajador. Sin embargo, este margen de elección se volvió muy pequeño o incluso inexistente, cuando la fase de sustitución de bienes de consumo durable comenzó”, Celso Furtado, *Théorie du développement économique*, PUF, París, 1970, p. 217. Ese mismo año, Furtado precisa su pensamiento en los siguientes términos: “La idea de que los empresarios de los países subdesarrollados disponen de una amplia selección de tecnologías alternativas no corresponde a la realidad. O bien los equipos producidos en serie y disponibles en los mercados incorporan la tecnología utilizada en los países avanzados, o bien el progreso de la técnica en su realización actual no permite separar los mecanismos que ahorran la mano de obra de los que ahorran materias primas o simplifican el trabajo, o bien las empresas industriales en los países subdesarrollados se encuentran financiera y técnicamente vinculados a grupos extranjeros y reciben equipos que las casas matrices adquieren en gran escala [...] El resultado final [es que] los empresarios de los países subdesarrollados siguen de cerca los procedimientos técnicos de los países más avanzados que crean innovaciones tecnológicas y exportan equipos o licencias para producirlos”, Celso Furtado, *Les États-Unis et le sous-développement de l’Amérique latine*, Calmann-Lévy, París, 1970, pp. 21-22.

39. André Gunder Frank, *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1976.

40. Theotônio dos Santos, *Imperialismo y dependencia*, ERA, México, 1978; Ruy Mauro Marini, *Dialéctica de la dependencia*, ERA, México, 1973.



proyectarse en la estructura del sistema productivo.<sup>43</sup> Los salarios no acompañan los aumentos de productividad, ya que se dispone de una oferta de mano de obra muy elástica para una tasa salarial determinada y el coeficiente de capital depende del nivel de ingreso de una minoría que reproduce los modelos de consumo de otras economías con un nivel de productividad mucho más elevado.

Sunkel fue otro de los autores cepalinos que más profundizó en el análisis de la dependencia.<sup>44</sup> En la etapa de la industrialización por sustitución de importaciones —según Sunkel—, el sistema económico mundial se modifica. Si bien éste se estructura, como en la fase agrario-exportadora, sobre la base de economías dominantes y dependientes fuertemente vinculadas entre sí, es necesario tener presente que el modelo sustitutivo opera en torno al gran conglomerado transnacional que emerge en los últimos decenios. Gracias a la expansión mundial de las empresas transnacionales, el mundo está integrado por completo con relación a los patrones tecnológicos y de consumo. El problema de las economías subdesarrolladas radicaba en el hecho de que mientras en el centro la mayoría de los trabajadores se integraron al mundo moderno, en la periferia sólo lo hacía una pequeña parte de la población y se marginaba incluso a agentes económicos con muchas potencialidades productivas.<sup>45</sup>

43. Celso Furtado, "Dépendance...", *op. cit.*, p. 58.

44. Osvaldo Sunkel, *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1972.

45. Osvaldo Sunkel, "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante", en Ricardo Bielschowsky, *op. cit.*, vol. II.

En los años setenta, la CEPAL mantiene su interés central por las visiones de mediano y largo plazo, como lo demuestra el trabajo sobre los estilos de desarrollo de Aníbal Pinto, publicado en 1978.<sup>46</sup> Sin embargo, las circunstancias históricas que vivió América Latina en aquel decenio afectaron seriamente la producción intelectual cepalina y disminuyeron mucho la capacidad de convocatoria de la tecnocracia estatal latinoamericana.

En el terreno político, la irrupción de dictaduras en varios países latinoamericanos —sobre todo en Chile, país sede de la CEPAL— restringió el poder de convocatoria cepalino entre la intelectualidad latinoamericana. Ricardo Bielschowsky expresa este hecho en los siguientes términos: "Entre 1973 y 1989, la sede de la CEPAL en Chile perdía aquello que había sido hasta entonces uno de sus principales activos, el poder de convocatoria de la intelectualidad latinoamericana. Economistas, sociólogos, tecnócratas y políticos de tradición democrática y progresista simplemente dejaron de poder o querer circular en Chile. Además del problema chileno, la CEPAL encaraba la antipatía ostensible de otras dictaduras, en particular la de Argentina, ideológicamente opuesta a la CEPAL, incluso en los fundamentos del modelo de apertura económica *à outrance* que aplicaba, tal como lo hacían Chile y Uruguay".<sup>47</sup> Chile se volvió el laboratorio donde de manera sistemática se aplicaron por primera vez las ideas de los economistas de la Escuela de Chicago.

46. Aníbal Pinto, "Estilos de desarrollo: conceptos, opciones, viabilidad", *América Latina: una visión estructuralista*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1991.

47. Ricardo Bielschowsky, *op. cit.*, p. 39.

En el plano económico, como resultado de la crisis de los años ochenta, el clima ideológico internacional cambia por completo y se encumbra la ortodoxia neoliberal promovida por las instituciones de Bretton Woods. El ajuste defendido por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los acreedores de la deuda latinoamericana se comienza a aplicar en la mayoría de los países endeudados. Los economistas de la CEPAL relegan a un segundo plano su interés por la temática desarrollista y los esquemas globales en términos reales. Su reflexión intelectual se orienta a oponerse a la modalidad de ajuste exigida por el FMI y los bancos acreedores. Como resulta evidente, en un entorno de angustiosa crisis de endeudamiento, decae el interés por las discusiones de los proyectos de desarrollo de largo plazo. Se privilegian las cuestiones inmediatas de corto plazo vinculadas a la deuda, el ajuste y la estabilización.

El texto más representativo de las preocupaciones de la CEPAL en esta fase es un estudio publicado en 1984.<sup>48</sup> Con respecto a las políticas de ajuste, la CEPAL propone sustituir el ajuste recesivo de la balanza de pagos con un ajuste expansivo. Si se quiere tener una solución satisfactoria en el terreno social, el desequilibrio externo debe resolverse en un entorno de crecimiento económico que dinamice las inversiones en los sectores de bienes negociables y la diversificación de las exportaciones. Esta solución requiere un acuerdo de renegociación de la deuda externa entre deudores y banqueros, que alivie el desequilibrio externo y otorgue el tiempo necesario a los países para poder reaccionar de modo positivo a los cambios de los precios relativos, provocados por la desvalorización cambiaria. Es evidente que, como complemento, el ajuste se facilitaría con una actitud menos proteccionista de los países centrales. Por último, el ajuste debería incluir un uso más flexible y pragmático de los instrumentos de política económica, de tal suerte que las estructuras productivas relativamente rígidas permitan la necesaria reasignación de recursos hacia las exportaciones. Por lo que toca a las políticas de estabilización, el estudio de la CEPAL hace eco de los autores brasileños y argentinos que en aquella época conceptualizaban la tesis de la inflación inercial preparando las políticas antiinflacionarias de choque contenidas en los planes Cruzado y Austral.<sup>49</sup> No

sobra destacar que la interpretación inercialista de la inflación, adoptada incluso por economistas como Rudiger Dornbusch,<sup>50</sup> pertenece a la tradición estructuralista, ya que reconoce en la pugna distributiva—uno de los mecanismos de propagación a que hacían referencia Noyola y Sunkel— cuando menos una parte de la responsabilidad en la inflación. Recordemos que aunque Noyola y Sunkel no mencionan de manera explícita el concepto de inercia, analizan la capacidad de los diferentes grupos económicos y sociales para reajustar su ingreso real relativo.

Si bien la *década perdida* se caracteriza en su mayor parte por preocupaciones de corto plazo, los trabajos del economista chileno Fernando Fajnzylber mantienen vigentes las preocupaciones sobre el largo plazo, anunciando de alguna manera el tipo de investigación predominante en los noventa. Dos ideas están en el centro del análisis de Fajnzylber: la de industrialización trunca y la de casillero vacío. Con respecto a la primera, el economista chileno sostiene que la industrialización latinoamericana presenta lagunas, fallas y distorsiones. Propone una nueva industrialización basada en el concepto de eficiencia como crecimiento y creatividad. En efecto, para Fajnzylber “se podrá afirmar que se está construyendo una industria eficiente en la medida en que se generen condiciones para alcanzar un ritmo de crecimiento elevado y sostenido y que en el curso de ese proceso se desarrolle la creatividad a nivel individual y colectivo”.<sup>51</sup> Sólo con el crecimiento y la creatividad se logrará una transformación productiva con equidad. Fajnzylber expone la idea de *casillero vacío* en un estudio que compara los patrones de crecimiento de las economías latinoamericanas con los de las economías desarrolladas y otras en desarrollo.<sup>52</sup> Parte de la consideración de que los dos objetivos principales del desarrollo económico y social son el crecimiento

ingreso real. El postulado de base es que en el conflicto distributivo que caracteriza a la economía capitalista cualquier agente económico busca permanentemente mantener y si es posible aumentar su parte real en el ingreso nacional por intermedio de la fijación de precios. Los agentes intentan protegerse del alza de precios reajustando de modo periódico sus ingresos a la inflación pasada mediante los mecanismos de indexación. El objetivo de cada agente es alcanzar al menos el nivel de ingreso real del periodo anterior, con el fin de preservar su participación en el ingreso. Claude Berthomieu y Christophe Ehrhart, “Le néostructuralisme comme fondement d’une stratégie de développement alternative aux recommandations néolibérales”, *Economie Appliquée*, tomo LIII, núm. 4, 2000, p. 69.

48. CEPAL, “Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina”, *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 48, Santiago, Chile, diciembre de 1984.

49. La teoría de la inflación inercial considera que el alza de precios tiene un origen principalmente social. Fundamenta su explicación del proceso inflacionista en los efectos de los conflictos sobre la distribución del

50. Rudiger Dornbusch, “México, estabilización, deuda y crecimiento”, *El Trimestre Económico*, núm. 220, octubre-diciembre de 1988.

51. Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, Nueva Imagen, México, 1983, p. 345.

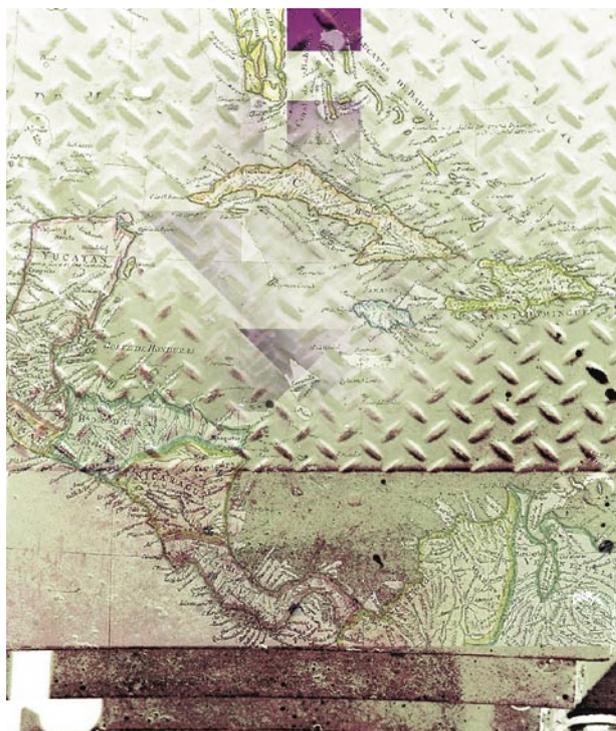
52. Fernando Fajnzylber, “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra al casillero vacío’”, *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 60, Santiago, Chile, 1990.

y la distribución del ingreso. De acuerdo con el comportamiento de los países latinoamericanos entre 1970 y 1984, Fajnzylber los clasifica en tres grupos: los que crecieron rápido con un ingreso concentrado, los que crecieron poco con un ingreso relativamente bien distribuido y los que estaban en el peor de los mundos al crecer poco con un ingreso concentrado. A diferencia de países como Corea del Sur y España, ningún país latinoamericano formaba parte de un cuarto grupo ideal de países: aquellos que crecen promoviendo un mínimo de justicia distributiva. En una matriz donde se distribuyen los países en cuatro grupos se comprueba que en América Latina el grupo de crecimiento con buena distribución está vacío, se trata del *casillero vacío*.

Los trabajos de Fajnzylber prepararon el terreno para el surgimiento de lo que se ha denominado la *economía del desarrollo del postajuste*, liderada en América Latina por uno de los sobrevivientes de los pioneros de la CEPAL, Osvaldo Sunkel, entre otros.

### EL "RENACIMIENTO" DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA DEL DESARROLLO

A finales de los años ochenta e inicios de los noventa, en el seno de la CEPAL se comienza a desarrollar una nueva corriente de pensamiento llamada neoestructuralista. El fracaso de las políticas de ajuste estructural y las experiencias de desarrollo en el sureste asiático crearon un entorno favorable para el surgimiento de paradigmas alternativos.<sup>53</sup> En efecto, durante los ochenta, en el mismo momento en que los países latinoamericanos en ajuste estructural padecen un fuerte estancamiento, que llevó a hablar de una *década perdida*, las economías asiáticas alcanzaban tasas de crecimiento sin precedente y lograban mejorar su inserción internacional gracias a sus exportaciones de productos intensivos en nuevas tecnologías. Esta experiencia asiática era muy importante, ya que ponía en entredicho las recomendaciones surgidas del Consenso de Washington y su corolario, los planes de ajuste estructural. Primero, en tanto que los defensores del ajuste estructural preconizaban el retiro del Estado, los países asiáticos se pronunciaban por una mayor regulación estatal. Segundo, mientras que en los planes de ajuste estructural se ponderaba la



inserción internacional siguiendo el principio de las ventajas comparativas, es decir, la exportación de productos intensivos en trabajo, los países asiáticos construían su competitividad a partir de una inserción dinámica en las nuevas tecnologías. Tercero, en el momento en que los defensores del Consenso de Washington aconsejan a las economías latinoamericanas reorientar su actividad hacia los mercados externos, las economías asiáticas mantenían relaciones dinámicas estrechas entre las actividades vinculadas al mercado interno y las actividades exportadoras. En estas condiciones, la experiencia asiática constituía una auténtica denegación de las prácticas imperantes en materia de política económica en América Latina.

La corriente neoestructuralista se presenta no sólo como el paradigma alternativo al neoliberalismo, sino como una superación del paradigma estructuralista original en el que se inspira. Se trata de adaptarlo a los nuevos tiempos de apertura y globalización. Para los neoestructuralistas —Osvaldo Sunkel, Joseph Ramos, Ricardo Ffrench-Davis, Nora Lustig, José Antonio Ocampo, entre otros—,<sup>54</sup> los

53. Hakim Ben Hammouda, "Renouveau structuraliste: contexte, intérêt et limites", *Mondes en développement*, vol. 29, núms. 113 y 114, 2001; Hakim Ben Hammouda, "Quoi de neuf chez les structuralistes?", *L'économie politique*, núm. 5, primer trimestre, 2000.

54. Osvaldo Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991; Osvaldo Sunkel y Gustavo Zuleta, "Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa", *Revista de la CEPAL*, núm. 42, diciembre de 1990.

principales problemas económicos de América Latina no se deben en lo fundamental a distorsiones inducidas por la política económica; son más bien de carácter endógeno, estructural, y de origen histórico. Al respecto, los neoestructuralistas destacan tres hechos característicos de las economías latinoamericanas a finales de los años ochenta:

- La presencia de un modelo de inserción externa que condujo a una especialización empobrecedora.

- El predominio de un modelo productivo desarticulado, vulnerable, muy heterogéneo, concentrador del progreso técnico e incapaz de absorber de manera productiva el aumento de la mano de obra.

- La persistencia de una distribución del ingreso muy concentrada y excluyente, que muestra la incapacidad del sistema para disminuir la pobreza.

El neoestructuralismo surgió como un enfoque teórico alternativo al esquema neoliberal del ajuste. Este neoestructuralismo inicial trató de encontrar soluciones menos regresivas frente a los problemas inflacionarios y de desequilibrio comercial, por medio de los planes de estabilización y de ajuste heterodoxos de los años ochenta.<sup>55</sup> Se trataba, por tanto, de un enfoque de corto plazo. La preferencia por el corto plazo es explicable: en plena crisis de los ochenta y “en un medio ambiente intelectual hostil a cualquier consideración de orden estructural, el corto plazo era la única vía de entrada al debate”.<sup>56</sup> Sin embargo, a medida que fracasaban los planes de ajuste ortodoxos de los liberales y heterodoxos del neoestructuralismo inicial, el neoestructuralismo comenzó a referirse cada vez más al pensamiento original de la CEPAL. No obstante, ello no impidió que los neoestructuralistas procedieran a una revisión crítica de este pensamiento, con el fin de superar algunas de las que consideraban sus principales insuficiencias. Al respecto, varios puntos retienen su atención:

55. Como ya se mencionó, los más importantes fueron el Plan Austral en Argentina y el Plan Cruzado en Brasil. Apoyándose en la teoría de la inflación inercial, ambos planes eliminaron la indización que institucionalizaba los ajustes respecto de la inflación pasada y los salarios se fijaron en niveles nominales correspondientes a su media real durante el periodo anterior. Estos planes prometieron políticas monetarias y fiscales más estrictas. Ambos ligaron los precios a un tipo de cambio recientemente devaluado y por tanto más realista, introdujeron nuevas unidades monetarias y congelaron precios y salarios con el fin de producir una desinflación instantánea. Tras un éxito inicial, ambos planes fracasaron. Claude Berthomieu y Christophe Ehrhart, *op. cit.*, pp. 66-73.

56. Jean-Marc Fontaine y Mario Lanzarotti, “Le néo-structuralisme. De la critique du Consensus de Washington à l’émergence d’un nouveau paradigme”, *Mondes en développement*, vol. 29, núms. 113 y 114, 2001, p. 47.

- Una confianza excesiva en los beneficios de la intervención estatal, dejando de lado los problemas de corrupción, burocracia, poca eficacia del sector público, etcétera.

- Un pesimismo exagerado y muy prolongado frente a los mercados externos.

- Una subestimación de los aspectos monetarios y financieros, lo cual conduce a una política económica de corto plazo muy poco rigurosa.

Respecto a este último punto, Ricardo Ffrench-Davis sostiene que dos insuficiencias caracterizan al estructuralismo en el plano de la política económica: “Una fue la limitada preocupación por el manejo de las variables macroeconómicas de corto plazo: el análisis sobre la definición de los espacios de maniobra en lo referente a los déficit fiscales, la liquidez monetaria y regulación de la balanza de pagos ocupó un lugar secundario en el pensamiento estructuralista. No se pasó de manera sistemática de diagnosticar el origen de los desequilibrios al terreno de las políticas adecuadas de regulación de los mercados. La otra limitación se ubicó en la debilidad de la reflexión en las políticas de mediano plazo, que relaciona el corto plazo con los objetivos nacionales de desarrollo y la planeación”.<sup>57</sup> Así, para los neoestructuralistas, sus ancestros de la CEPAL tenían una visión analítica insuficiente de los problemas de corto plazo y de su articulación con la dinámica de largo plazo.

Junto a esta crítica del estructuralismo, los neoestructuralistas llaman la atención sobre lo que consideran algunas *virtudes del neoliberalismo*. Así, por ejemplo, Ramos y Sunkel no tienen empacho en señalar que “hay que reconocer que este predominio neoliberal ha servido tanto para cuestionar convicciones profundamente arraigadas como para recordar la importancia del mercado, del sistema de precios, de la iniciativa privada, de la disciplina fiscal y de la orientación hacia afuera del aparato productivo”.<sup>58</sup> A todas luces, los neoestructuralistas no habían sido vacunados, como Furtado, contra las formas más insidiosas del monetarismo que esterilizaron el pensamiento económico contemporáneo.<sup>59</sup>

57. Ricardo Ffrench-Davis, “Formación de capital y marco macroeconómico: bases para un enfoque neoestructuralista”, en Osvaldo Sunkel (comp.), *op. cit.*, p. 196.

58. Joseph Ramos y Osvaldo Sunkel, “Hacia una síntesis neoestructuralista”, en Osvaldo Sunkel (comp.), *op. cit.*, p. 16.

59. Refiriéndose a su experiencia en la Universidad de Cambridge, Inglaterra, Furtado señala: “Allí conocí a la primera generación de discípulos de Keynes —R. Kahn, J. Robinson, N. Kaldor, P. Sraffa en primer plano—, y el contacto con ellos sirvió para vacunarme contra las formas insidiosas de monetarismo que esterilizaron el pensamiento económico contemporáneo, vaciándolo de toda preocupación por lo social”. Celso Furtado, *Los vientos del cambio*, *op. cit.*, p. 219.



En estas condiciones, los neoestructuralistas consideran que “ni el enfoque neoliberal que prevalece actualmente, ni una simple reedición del estructuralismo de posguerra o de los ensayos neoestructuralistas más recientes constituyen una base adecuada para enfrentar los severos problemas que aquejan actualmente a la América Latina”. Para estos autores, se tratará de combinar estos enfoques “en una síntesis neoestructuralista renovada que busca responder a las características y exigencias de la época actual, superando las negativas experiencias de las recién pasadas décadas”.<sup>60</sup> Los nuevos tiempos de apertura y globalización —piensan los neoestructuralistas— “son tiempos de ‘compromiso’ entre la admisión de la conveniencia de que se amplíen las funciones del mercado y la defensa de la práctica de intervención gubernamental más selectiva”.<sup>61</sup>

En el centro de la nueva estrategia propuesta por los neoestructuralistas se encuentra la acción del Estado.<sup>62</sup> La intervención estatal no debe conducir a suplantar a las fuerzas del mercado con una acción excesiva sino selectiva que sostenga la actividad del mercado. La cuestión ya no es tener más Estado o más mercado, sino optar por un mejor Estado (musculoso en vez de adiposo) y un mercado más eficaz y equitativo. El problema esencial no es la talla del

Estado respecto al mercado, sino su capacidad de gestión y de concertación con el sector privado.<sup>63</sup> Para los neoestructuralistas, el Estado debe complementar al mercado mediante una acción activa y dinámica. En efecto, debe reforzar sus funciones clásicas, básicas y auxiliares.

Entre las funciones clásicas destaca la provisión de bienes públicos (marco legal, policía, seguridad ciudadana), el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos y de la equidad, así como la eliminación o compensación de distorsiones indeseables en cuanto a los precios o estructurales vinculadas con la distribución de la propiedad, los acervos de capital y el acceso a oportunidades en la economía.

Entre las funciones básicas está la provisión de una infraestructura mínima en transporte y comunicaciones, salud, educación, vivienda, entre otros.

Las funciones auxiliares incluyen el apoyo a la competitividad estructural de la economía gracias a la promoción o simulación de mercados ausentes (mercados de capital de largo plazo, mercados de seguros para cosechas y otros mecanismos para el manejo de riesgos); el fortalecimiento de mercados incompletos, por ejemplo, mejorando la difusión y el acceso a la información y eliminando la fragmentación; el desarrollo de la infraestructura científica y tecnológica, así como la eliminación o la compensación de las fallas del mercado provocadas por los rendimientos a escala, las externalidades y el aprendizaje industrial o del sector externo.

60. Joseph Ramos y Osvaldo Sunkel, *op. cit.*, p. 31.

61. Ricardo Bielschowsky, *op. cit.*, p. 56.

62. José Manuel Salazar Xirinachs, “El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico”, en Osvaldo Sunkel (comp.), *op. cit.*

63. Claude Berthomieu y Christophe Ehrhart, *op. cit.*, p. 77.

En lo sucesivo, la función empresarial del Estado en la esfera productiva, muy importante en el pasado, deberá volverse marginal.

Un punto fundamental de la estrategia neoestructuralista es la disciplina de las finanzas públicas. Al respecto, aconsejan aumentar las fuentes de ingreso del Estado mediante una reforma del sistema impositivo. En efecto, los sistemas impositivos ineficientes y regresivos vuelven a los gobiernos latinoamericanos muy dependientes de los ingresos fiscales a la exportación. Para los neoestructuralistas es necesario no sólo modernizar el sistema impositivo y controlar la evasión fiscal, sino reorientar la percepción impositiva en dirección de las actividades rentistas y de la gran propiedad. Por lo que toca a los gastos, proponen establecer prioridades en los programas de inversión pública y reducir los subsidios, con excepción de aquellos con efecto redistributivo.

Para los neoestructuralistas también es importante aplicar con éxito acciones destinadas a elevar la eficacia de las empresas públicas. Es preciso volverlas más competitivas gracias a una mayor autonomía en materia de financiamiento y de gestión; deben establecer una política de precios similar a la de una empresa privada y limitar al máximo los precios sociales. En todos los casos, los neoestructuralistas recomiendan la privatización de las empresas productivas no estratégicas; sin embargo, se oponen a recurrir de manera sistemática a la privatización de empresas públicas como un medio de aumentar su eficacia y la generación de beneficios. Después de todo, señalan, hasta el momento ningún análisis económico ha demostrado que la privatización de las empresas públicas latinoamericanas haya surtido un efecto positivo sistemático en términos de eficacia y de generación de beneficios.

La competitividad exterior es uno de los puntos importantes de la estrategia de desarrollo de los neoestructuralistas. La reducción de las barreras aduaneras debe considerarse como un primer paso indispensable pero insuficiente; en el mediano plazo, el mejoramiento de la inserción internacional de los países de América Latina pasa por la incorporación de innovaciones tecnológicas y aumentos de la productividad. En ese tenor, las políticas tecnológica, industrial y educativa son fundamentales para mejorar los desempeños externos.

Así, reconociendo ciertos excesos cometidos en el pasado, los neoestructuralistas aconsejan la aplicación de políticas económicas heterodoxas que restablezcan los equilibrios macroeconómicos fundamentales, pero con un menor costo recesivo. Para los neoestructuralistas,

tanto la reducción de los déficit interno y externo como la estabilización de los precios constituyen una condición necesaria para lograr un proceso de desarrollo sostenido. Pero las soluciones que proponen difieren de las del FMI: en tanto que éste considera un enfoque gradual en materia de estabilización de precios y una *terapia de choque* en materia de ajuste, los neoestructuralistas preconizan una reducción drástica de la tasa de inflación y un ajuste gradual gracias a una política de restricción selectiva de la demanda y de expansión selectiva de la oferta.<sup>64</sup>

Las políticas que apoyan los neoestructuralistas, acompañadas de un importante alivio de la carga de la deuda, permitirían superar la crisis económica de América Latina. Por supuesto, en toda esta estrategia neoestructuralista, el papel de un Estado consensual es determinante.

De lo antes expuesto, Joseph Ramos deduce que el planteamiento neoestructuralista rinde tributo al pensamiento estructuralista original de la CEPAL por varias razones: por un interés especial en las variables reales y no sólo financieras; por su temor de la recesión y la concentración de ingresos y no sólo de la inestabilidad; por señalar una causa profunda aunque no única de la crisis —el problema de la transferencia de recursos tanto interna como externa— y no sólo imputarla a la ineptitud de la política económica; por alentar políticas de oferta e inversión y no sólo de demanda; por recurrir a un enfoque más desagregado con un instrumental más selectivo, y por un escepticismo respecto a las bondades del mercado para ajustarse eficaz y automáticamente a choques desequilibrantes, sobre todo en el corto plazo, y luego entonces por su reivindicación de un papel macroeconómico activo para el Estado.<sup>65</sup>

Pero para Ramos, este entronque con el pensamiento estructuralista no impide a los neoestructuralistas adaptarse al nuevo entorno de apertura y globalización. Así, por ejemplo, el neoestructuralismo destaca la importancia de una orientación hacia afuera, pero combinándola con un interés estructural en favor de una industrialización (ahora hacia afuera) y con el uso de instrumentos activos para promover las exportaciones de manera selectiva, como un tipo de cambio real alto y estable. Contrariamente a los neoliberales, son hostiles a las políticas de devaluación sistemática y masiva; prefieren mantener la competitividad mediante una guía flexible del tipo de cambio gracias a una flotación administrada.

64. *Ibid.*, p. 66.

65. Joseph Ramos, "Equilibrios macroeconómicos y desarrollo", en Osvaldo Sunkel (comp.), *op. cit.*, pp. 155-156.

Pero el renacimiento del estructuralismo latinoamericano no se operó sólo en América Latina. De una manera inédita en la historia del pensamiento económico, ideas generadas en el sur fueron recuperadas por teóricos de primer plano en el norte. Tal es el caso de economistas de una escuela heterodoxa, liderada por Lance Taylor, que se apoya en los trabajos de Robinson, Kaldor, Kalecki y se reivindica como estructuralista.<sup>66</sup> Esta escuela —quizá la única en el norte que cita los trabajos de Noyola, Furtado y Tavares— construye modelos complejos de las economías del sur más realistas que los del FMI. Estos modelos, basados en identidades contables y en el respeto de hechos institucionales, tienen por objetivo demostrar en qué condiciones la política económica ortodoxa puede tener éxito o fracasar.

De manera más específica, Taylor considera que numerosos salarios y algunos precios se fijan gracias a reglas predeterminadas independientes del mercado. Así, en los países latinoamericanos que sufren inflación, los contratos de trabajo prevén algunas veces cláusulas de indización o ajustes de salario tendientes a compensar el alza de los precios. Además, numerosas empresas definen sus precios mediante el cálculo de un porcentaje fijo o margen de beneficio sobre los costos de producción, para lo cual recurren a una práctica denominada *fijación del precio recargando el costo medio*. Con la aplicación de estas prácticas, un aumento menor de la masa monetaria no reduce la inflación durante cierto tiempo, en la medida en que los sindicatos y las empresas continúan con su costumbre de aumentar los salarios y los precios con el propósito de compensar las pérdidas provocadas por la inflación y protegerse de futuras alzas de precios. De hecho, el ritmo de aumento de precios, más rápido que el incremento de la masa monetaria, desemboca en despidos y quiebras de empresas. Puede acontecer que a final de cuentas los sindicatos y las empresas ajusten sus anticipaciones y que la inflación se calme, pero el proceso podrá tomar años e imponer más medidas de austeridad que las estipuladas en los planes de estabilización. Eventualmente se podrán establecer acuerdos estratégicos asociando a patrones, trabajadores y poderes públicos con el propósito de modificar las prácticas tradicionales de indización y fijación de precios recargando el costo medio. Estos acuerdos se han impuesto en algunas ocasiones por medios coercitivos, incluso por gobiernos militares.



Para Taylor, “muchos de los problemas que los economistas educados en el norte crean cuando viajan al sur se deben a su ignorancia”<sup>67</sup> sobre preceptos tan sencillos como el hecho de que “las instituciones y la tecnología disponible limitan fuertemente el cambio en una economía en cualquier momento dado”.<sup>68</sup> Por lo que toca a los problemas de estabilización a corto plazo, Taylor destaca que las economías en desarrollo podrían responder en forma inesperada ante las políticas convencionales: “la devaluación podría provocar una contracción de la producción, la restricción monetaria podría elevar los precios debido al costo más alto de los intereses, es probable que la inflación tienda a tener su propia dinámica ‘inercial’, la inversión pública podría provocar que el capital privado se acumule sin salir. Los programas de estabilización tienen pocas probabilidades de triunfar si no se toman en cuenta tales respuestas al diseñar sus políticas”.<sup>69</sup> Taylor, al igual que los neoestructuralistas latinoamericanos, destaca la importancia de un desarrollo rápido y equitativo, y como ellos se muestra escéptico respecto a los beneficios de la liberalización del mercado y de los flujos irrestrictos de capital y comercio provenientes del exterior.

Si bien el enfoque neoestructuralista representa un gran avance en relación con el enfoque neoliberal, gracias

66. Lance Taylor, *Estabilización y crecimiento en los países en desarrollo: un enfoque estructuralista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

67. *Ibid.*, p. 10.

68. *Ibid.*, p. 11.

69. *Ibid.*, p. 12.

a la consideración de la dimensión social en términos de correlación de fuerzas y a la importancia acordada para la demanda interna como motor de la decisión de inversión,<sup>70</sup> los dos enfoques muestran cierta convergencia ideológica que no debe sorprender, ya que la actitud de los neoestructuralistas fue de compromiso desde un principio.<sup>71</sup> En efecto, el neoestructuralismo se construye más sobre una crítica de las consecuencias sociales del ajuste que sobre una crítica radical de sus fundamentos teóricos esencialmente neoclásicos y neoliberales. No sobra señalar que la *Revista de la CEPAL*, durante mucho tiempo el órgano de difusión de las ideas de la institución, se abre cada vez más a autores de otros organismos multilaterales, como el Banco Mundial, el FMI, el BID, la OCDE, etcétera, que, con algunas excepciones, son bien conocidos por sus posiciones ortodoxas. En estas condiciones resulta natural que aunque pretenda ser una alternativa al neoliberalismo, el neoestructuralismo latinoamericano termine por compartir con el enfoque neoliberal muchos de sus postulados y análisis. Como señala Eric Mulot, “esto aparece muy claramente en el estudio de las relaciones entre las esferas mercantil estatal y social, donde parece que la escuela cepalina perdió una gran parte de su identidad haciendo suyas teorías (*capital humano, crecimiento endógeno*) cuyos fundamentos son opuestos a los del estructuralismo”.<sup>72</sup> A este respecto, los neoestructuralistas se pronuncian por “políticas que buscan corregir, completar o promover los mercados de factores —fundamentalmente el de *capital humano* (políticas de educación) y el de tecnología (políticas de ciencia, tecnología e innovación)—, así como a las que atienden a otros aspectos institucionales que determinan el entorno en el cual se desarrollan las empresas”.<sup>73</sup> Al igual que los teóricos del *crecimiento endógeno*, los neoestructuralistas consideran que el mercado de la tecnología presenta fallas resultan-

tes del carácter de bien público no puro del conocimiento técnico y de la información. Esas fallas conducen a una subinversión en materia tecnológica y justifican una intervención directa del Estado gracias a políticas mesoeconómicas u horizontales.

Aun más, los neoestructuralistas no critican los fundamentos ni los principios de base de las políticas de ajuste. Se limitan a criticar el ritmo o la amplitud del ajuste y a denunciar, como ya lo había hecho la UNICEF, las consecuencias sociales negativas del ajuste para los países latinoamericanos. Se trata de una crítica de la forma y no del fondo del pensamiento neoliberal.<sup>74</sup> El corolario de esta crítica es la propuesta de realizar un ajuste expansivo acompañado de políticas asistenciales eficientes, es decir, con un horizonte de vida limitado y dirigidas sólo a los grupos más vulnerables, como propone el Banco Mundial.

No se puede dejar de reconocer que los neoestructuralistas intentan conservar lo que constituyó el núcleo central del pensamiento original de la CEPAL. Así, por ejemplo, integran las características del subdesarrollo identificadas por los pioneros: heterogeneidad de las estructuras productivas y concentración del ingreso. Sin embargo, dejan de lado elementos también fundamentales en el análisis estructuralista. Tal es el caso de la referencia a clases o grupos sociales en el estudio de las desigualdades en la distribución del ingreso o a la dependencia y sus implicaciones en el comercio internacional. Por si lo anterior fuera poco, su análisis de la demanda está menos presente que en el discurso de sus ancestros, ya que consideran que los problemas de América Latina son sobre todo de oferta. Al respecto, Sunkel y Zuleta no tienen empacho en señalar que el esfuerzo crítico debe realizarse del lado de la oferta (acumulación, calidad, flexibilidad, combinación eficiente de los recursos productivos)<sup>75</sup> y predicán —como los liberales— la disciplina social, la frugalidad en el consumo público y privado y el aliento al ahorro nacional.<sup>76</sup>

70. Para Berthomieu y Ehrhart, la principal diferencia entre los dos enfoques es “la consideración de la dimensión social, en términos de relación de fuerzas (en el sentido de los neocambridgeanos) que está en la base del análisis neoestructuralista de la inflación y de su propagación, y la importancia asignada a la demanda interna (cercana a la demanda efectiva de los poskeynesianos) como motor de la decisión de inversión, demanda interna alimentada ella misma con una distribución menos desigual de los ingresos”. Claude Berthomieu y Christophe Ehrhart, *op. cit.*, p. 89.

71. Eric Mulot, “Le ‘néostructuralisme’ et la question sociale en Amérique latine et Caraïbes: construction d’une pensée alternative ou convergence idéologique?”, *Mondes en développement*, vol. 29, núms. 113 y 114, 2001.

72. Eric Mulot, *op. cit.*, p. 63 (cursivas nuestras).

73. Adela Houini, Lucía Pittaluga, Gabriel Porcile y Fabio Scatolin, “La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento”, *Revista de la CEPAL*, núm. 68, agosto de 1999, p. 24 (cursivas nuestras).

74. Así, con respecto al caso chileno, Ffrench-Davis señala que “en el punto de partida, en 1973, la economía nacional presentaba distorsiones graves y generalizadas. Evidentemente, requería reformas y reequilibrios. Sin embargo, muchas de esas reformas necesarias se aplicaron en una coyuntura inconveniente o de forma demasiado abrupta o con metas extremistas, o bien, fueron excesivamente ingenuas, con los respectivos costos irre recuperables que acarrearón”, Ricardo Ffrench-Davis, *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Mc Graw Hill-CEPAL, Santiago, Chile, 1999, p. 11.

75. Sunkel y Zuleta, *op. cit.*

76. Eric Mulot, *op. cit.*, pp. 64-65.



Como se observa, el compromiso de los neoestructuralistas con la corriente neoliberal fue muy lejoso, alejándolos de los estructuralistas ajenos a cualquier idea de compromiso con la teoría dominante de su época, como lo demuestra la rudeza del debate legendario con los monetaristas y el FMI. En estas condiciones de sumisión al pensamiento dominante (*mainstream*), sería más lógico, como ya se hizo en alguna ocasión, hablar de *nueva CEPAL* y no de neoestructuralismo. No hay que olvidar que la nueva CEPAL no tuvo empacho en recomendar en febrero de 1999 la dolarización de las economías latinoamericanas, a lo que Furtado respondió sin ambages: “si nos rendimos a la dolarización, retrocederemos a una condición semicolonial”.<sup>77</sup> Muy alejado de las tesis neoestructuralistas, a fines del siglo xx Furtado proponía para el caso de Brasil “volver a la idea del proyecto nacional, recuperando para el mercado interno el centro dinámico de la economía”, con la conciencia clara de que “la mayor dificultad estriba en revertir el proceso de concentración del ingreso, lo que sólo podrá hacerse mediante una gran movilización social”.<sup>78</sup>

## CONCLUSIÓN

Desde finales de los años cuarenta, gracias a los economistas de la CEPAL, los economistas del centro cesaron de tener el monopolio de la explicación del mundo. Por primera vez, un grupo de economistas del tercer

mundo, liberándose del colonialismo mental de que hablaba Furtado, comenzaron a construir una nueva teoría del desarrollo y del subdesarrollo. Esta teoría no sólo facilitó la comprensión de las relaciones económicas internacionales, sino que inspiró las estrategias de desarrollo y de industrialización por sustitución de importaciones, seguidas durante más de tres décadas en América Latina y en algunas otras naciones del tercer mundo. En el decenio de los ochenta, con la crisis de la deuda, se observa un dominio del FMI que encuentra en el estructuralismo latinoamericano al responsable de las dificultades de los países en vías de desarrollo. Se cuestiona la intervención del Estado y el equilibrio de los mercados se erige en objetivo supremo. El pensamiento de la CEPAL se margina, limitándose, casi exclusivamente, a participar en el debate sobre las políticas de ajuste con preocupaciones de corto plazo. En los años noventa surge la corriente neoestructuralista, que se presenta a primera vista no sólo como una adaptación del estructuralismo clásico a un mundo globalizado, sino como una alternativa al neoliberalismo dominante. Sin embargo, un examen cuidadoso del neoestructuralismo muestra cómo en su afán de compromiso ha incorporado planteamientos esenciales del enfoque neoclásico e ignorado otros del estructuralismo clásico. Como decía Furtado citando al ilustre sociólogo cepalino José Medina Echaverría: “Queramos o no, utilizamos el pensamiento económico de los países plenamente desarrollados, y por lo tanto sufrimos una forma de imperialismo”.<sup>79</sup> Sin duda, a los economistas del tercer mundo les cuesta mucho liberarse del colonialismo mental. 

77. Celso Furtado, citado por Luis Carlos Bresser-Pereira, *op. cit.*, p. 32.

78. Celso Furtado, “Brasil: opciones futuras”, *Revista de la CEPAL*, núm. 70, abril de 2000, p. 11.

79. Celso Furtado, *Los vientos del cambio*, *op. cit.*, p. 38.