

# Estructuralismo, neoestructuralismo y las estrategias de desarrollo en América Latina

Octavio Cortés Gutiérrez

## Introducción

Desde los primeros años del siglo XXI, un significativo grupo de países de América del sur transita por procesos políticos que comprometen a sus gobiernos a alejarse de las políticas neoliberales implantadas en la región a partir de los años ochenta y aun antes. Al mismo tiempo, las condiciones de inserción comercial y financiera internacional han venido modificándose, especialmente con la revolución científico-tecnológica en marcha y los cambios en la división internacional del trabajo. De manera que a la década perdida de los ochenta, han proseguido dos décadas de intensas transformaciones económicas, sociales y financieras, muchas veces condensadas en el concepto de globalización, que han transformado aceleradamente las aspiraciones de desarrollo de la región.

Precisamente a esta nueva presencia política, a la cambiante situación económica regional y a las ideas económicas en debate, se agrega lo que quiere llamarse el nuevo desarrollismo. Sin duda el debate no es meramente escolástico, pues tiene repercusiones casi inmediatas y directas sobre el futuro de las naciones. Cabe agregar que aunque en todos los países de la región fueron imponiéndose las políticas neoliberales y el modelo de crecimiento por las exportaciones, este debate sobre las estrategias de desarrollo es más contundente en Brasil y Argentina, puesto que en ellos los gobiernos se enfrentan con la urgencia de encontrar soluciones a los problemas cotidianos, fuera de los marcos de la ortodoxia convencional, pero fuertemente presionados por la fuerza de las oligarquías locales y la permanente “evaluación” de la “estabilidad macroeconómica” de los mercados financieros. Cabe desta-

car que en las dos últimas décadas, países que no se comprometieron con esa permanente mirada de los mercados financieros han alcanzado transformaciones económicas de consideración, como son los casos de China y en menor medida la India. Al respecto puede verse el cuadro 1.

Cuadro 1  
CRECIMIENTO COMPARATIVO  
(Tasa media anual de crecimiento PIB pér-cápita)

	1990-1999	2000-2009
China	9.48	9.45
India	3.54	5.52
Argentina	3.34	2.81
Brasil	0.75	1.92
México	1.44	0.33

Fuente: FMI (2010), WEO *Database*, abril.

En dicho contexto preguntarse acerca de las líneas fundamentales de una estrategia de desarrollo para los países de América Latina continúa siendo uno de los mayores desafíos del pensamiento económico y un reto formidable para los partidos políticos comprometidos con el cambio y con los intereses de las mayorías, como quiera que éstas se definan.

En este corto escrito se pretende reflexionar precisamente sobre la dirección que ha venido teniendo el debate, considerando que se trata de avanzar hacia entender las líneas fundamentales sobre las que es posible alcanzar cierta magnitud, sostenibilidad y distribución del crecimiento económico. Aunque es necesario subrayar que una estrategia de desarrollo no puede limitarse sólo a los problemas del crecimiento económico y no pueden ser estos los que subordinen el resto de los problemas del desarrollo.

En una primera parte de este capítulo se discuten las mayores críticas al pensamiento económico latinoamericano llamado desarrollismo que, de diferente manera, estuvo presente en la posguerra en las mayores economías de la región. Posteriormente, se exponen las ideas “desarrollistas-cepalinas” surgidas en la confrontación con la ortodoxia dominante en los años ochenta y noventa. A continuación se presentan brevemente las principales ideas del autodenominado neoestructuralismo de Luis Carlos Bresser Pereira y algunas propuestas para el debate.

### **Estructuralismo desarrollista latinoamericano: una escuela y sus limitaciones**

Las ideas originarias del pensamiento económico latinoamericano surgen de la convicción de que, a diferencia de las ideas neoclásicas, las economías de la periferia no confluyen gradualmente hacia el nivel de desarrollo de las economías centrales. Por igual, se concibe que los Estados nacionales puedan tener a su alcance el poder y la organización para llevar adelante políticas públicas tendientes al desarrollo. A su vez, es punto de partida su consideración que el desarrollo económico y social de un país depende de su grado de industrialización y su forma específica de inserción en la economía mundial. De ahí que esta gran visión se haya planteado los problemas del desarrollo bajo la perspectiva de las relaciones centro-periferia y las políticas públicas de la industrialización. El contexto económico, político e ideológico de las décadas de la gran crisis y la Segunda Guerra Mundial, fue muy importante para el florecimiento de estas ideas fundacionales. Puede decirse que son parte del gran patrimonio del pensamiento económico latinoamericano y se desarrollaron durante las décadas cincuenta-setenta. Estas ideas teóricas y analíticas fueron magistralmente condensadas en la obra de Octavio Rodríguez (1980).

La década de los setenta de muchas maneras representa un quiebre en esta estrategia y visión del desarrollo, fueron muchos los debates y las críticas internas y externas que mereció el estructuralismo cepalino. Entre las mayores están las formuladas por el enfoque de la dependencia como ideas a veces de ruptura, a veces de complementariedad (Paz, Dos Santos, Pinto, Cardoso, Faletto, Frank).

Están también las críticas reseñadas por el propio Rodríguez (1980: 273): “En breve, la limitación que se desea destacar deriva de que los aportes teóricos de la CEPAL[...] no consideran ni analizan las relaciones sociales que están en la base del proceso de industrialización y de las transformaciones de estructura que trae consigo”. Este multicitado autor incluso considera que el pensamiento estructuralista latinoamericano, a pesar de su posición crítica respecto de las ideas más convencionales sobre superación progresiva del subdesarrollo, no supera ese marco conceptual, incluyendo en ello tanto a las ideas neoclásicas como keynesianas. Así se señala que: “El pensamiento de la CEPAL altera, pero no supera, los marcos de la economía convencional” (Rodríguez, 1980: 298).

Por su parte, Bresser-Pereira (2006) considera que el propio modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones y fuerte protec-

cionismo tenía los ingredientes necesarios para fracasar. Además, la alianza de clases que le diera soporte fue diluyéndose desde finales de los años sesenta, junto con los regímenes militares en el cono sur y posteriormente la crisis de la deuda externa a principios de los años ochenta, dando paso así a la ideología neoliberal.

También desde el enfoque sobre los “estilos de desarrollo” se efectúa una crítica más o menos explícita a las ideas originarias, pues reconoce los límites que impone la propia distribución del ingreso en el crecimiento. A lo que se agregan las dificultades de construir una estructura productiva coherente en medio de la heterogeneidad estructural y las desproporcionalidades entre las ramas productivas. La estructura de los mercados, así como de los actores fundamentales, se agregan en el cuadro de análisis para entender las características peculiares del ciclo económico y la tendencia al desempleo estructural y el relativo estancamiento (Rodríguez, 2006: 18).

El pensamiento estructuralista de la CEPAL tiene dificultades para reconocer la especificidad de los procesos de innovación y de difusión del progreso técnico, a pesar de ser uno de los soportes de su idea de centralidad de la industrialización. Es así que hacia la segunda mitad de los años ochenta y siguientes, fueron gestándose las nociones sobre la industrialización trunca y los límites de transferencia del progreso técnico con Fernando Fajnzylber (1983 y 1990) y lo que sería en la versión de la CEPAL, el tema de la transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990 y 1992).

Es a partir de estas ideas de alguna manera autocríticas del enfoque estructuralista, especialmente relacionadas con el análisis de los límites de la industrialización latinoamericana y la década perdida de los años ochenta que condujo a procesos inflacionarios, que se fueron gestando las bases del neoestructuralismo (Rodríguez, 2006: 345).

### **Desarrollismo estructuralista frente a la dominación de la ortodoxia neoliberal**

En realidad el pensamiento económico latinoamericano, y especialmente el desarrollismo cepalino, resintió también un importante impacto a raíz de los golpes de Estado en América del sur durante los años setenta y los procesos de ascenso ideológico-político de las derechas latinoamericanas. La doctrina del libre mercado bajo esas dictaduras fue imponiendo la ideología y las políticas neoliberales de manera deliberada, aprovechando situaciones de terror y de miedo extremos (Klein, 2007). Este fundamento ideológico fue promovido por M. Friedman y muchos de sus alumnos en Chicago.

Fue el propio Friedman quien participó militantemente en la creación de los programas de choque. Las políticas introducidas bajo esas condiciones fueron produciendo cambios muy acelerados en la propiedad de la riqueza y la distribución del ingreso. Cabe señalar que también produjo el actual capitalismo mexicano del desastre. Las relaciones entre las dictaduras y la profundización de estas políticas neoliberales depredadoras han sido documentadas desde aquellos años (aunque ahora especialmente en el caso de México, parecen no recordarse). De acuerdo con las ideas de Friedman, en una crisis, creada o percibida como tal, se pueden formar las condiciones para cambios rápidos y verdaderos en las economías.

Durante las crisis, aquello políticamente inviable se vuelve posible y hasta necesario. Estas políticas han sido por toda América Latina verdaderos ataques contra las empresas y los bancos públicos, contra los servicios públicos, contra las instituciones electorales, de justicia, partidos políticos, etcétera. Ha sido tal la significación de las políticas depredadoras y de choque en América Latina que, en sus primeros años, varios autores se preguntaban si la teoría pura de la escuela de Chicago sólo podía ponerse en práctica bajo condiciones de dictadura (Valenzuela). Por supuesto, Friedman siempre negó que sus postulaciones teóricas y de política tuvieran relación con el uso del terror, aunque casualmente es cuando más avanzan: las torres gemelas y el empoderamiento de Halliburton, Blackwater, Lockheed Martin, Electronic Data System, Carlyle, Goldman Sachs y Blackrock; el huracán en Nueva Orleans y la apropiación y revalorización de las mejores tierras por consorcios inmobiliarios y de la construcción, el cierre de escuelas públicas y la privatización de la educación con los bonos educativos, etcétera. Muy al propósito de nuestro tema, Klein señala que:

Durante tres décadas, Friedman y sus poderosos seguidores habían perfeccionado precisamente la misma estrategia: esperar a que se produjera una crisis de primer orden, o un estado de shock, y luego vender al mejor postor los pedazos de la red estatal a los agentes privados, mientras los ciudadanos aún se recuperaban del trauma, para rápidamente lograr que las reformas sean permanentes (Klein, 2007: 27).

Así, los planteamientos estructuralistas en el contexto ideológico político de las dictaduras pasaron prácticamente a la proscripción. Ideas tales como participación del Estado, planeación y participación social sólo podían, en aquellos años setenta, ser presentadas en México y algunos otros países. Es propiamente con la crisis de deuda externa de los años ochenta y los procesos inflacionarios cuando encontramos nuevamente una fuerte presencia en el debate y las políticas del pensamiento estructuralista.

Es interesante considerar en ello el punto de vista de Rodríguez (2006: 345 y ss) cuando señala que el pensamiento estructuralista tenía una visión relativa a los procesos inflacionarios y cómo en la década de los ochenta resurge para dar respuesta a estos procesos. Es ése el momento en que el autor ubica las primeras ideas de lo que pasaría a llamarse neoestructuralismo, en el renovado debate entre los monetaristas y los estructuralistas. Al inicio, los programas convencionales de estabilización fracasaron y agudizaron la recesión (Bolivia, Brasil, 1982-1984). Frente a ello, resurge cierta heterodoxia con los planes de estabilización en Argentina, Brasil, Perú y México. Sin embargo, a pesar de la amplia experiencia en la inflación originada por choques externos en la región, los planes de estabilización heterodoxos no avanzan hacia el origen de la inflación, que era el enorme peso del servicio de la deuda externa sobre las economías locales, sino sobre el control de precios y salarios, produciendo nuevas presiones recesivas sin frenar la inflación (con la excepción de México). Fue muy claro que sólo el alivio a la enorme salida de capitales ya en los años noventa, producida por las nuevas olas de inversión de cartera y directa, fue lo que condujo a la contención inflacionaria:

al permitir la revaluación del tipo de cambio (o al establecer “anclas cambiarias” como base de las políticas de estabilización), y al financiar amplios déficit en cuenta corriente en un contexto de rápida liberalización unilateral del comercio, el ingreso de capitales trajo consigo una reversión de las expectativas inflacionarias y una mayor disciplina competitiva en la fijación de precios, y con ello, la convergencia de los mismos hacia tasas de inflación mucho menores que las de pocos años atrás (Rodríguez, 2006: 347).

Por si fuera necesario reiterarlo, no se trata solamente de “enviar señales al mercado”, sino de una franca y completa adhesión a la ortodoxia de los gobiernos en turno.

Rodríguez (2006) incluso considera que el desatino de las ideas heterodoxas sobre la inflación en esos años condujo al fracaso de los gobiernos de Brasil, Argentina y Perú. Tras este sonado desengaño, las ideas ortodoxas volvieron a la región con toda su fuerza. Así, en la década de los noventa, a la dominación casi sin discusión de las ideas convencionales neoliberales le siguió: la acelerada privatización de sectores públicos fundamentales y la profundización de la apertura comercial y financiera, que aunadas a la revolución científica y tecnológica en marcha, fueron haciendo visible la enorme sujeción de los proyectos nacionales a los intereses de consorcios financieros y no financieros organizados, a través del Banco Mundial, el FMI y otros organismos internacionales (Lichtensztein, 2010).

Todo lo cual, en realidad refuerza las ideas originarias del pensamiento estructuralista sobre la vulnerabilidad externa de las economías de la región, ahora (los noventa) en otro contexto, pues la apertura comercial y financiera y el elevado endeudamiento externo público y privado con consorcios financieros conglomerados muy concentrados, son claras fuentes del aumento de la incertidumbre y la pérdida de soberanía de los gobiernos, independientemente de su signo político, para enfrentar un cambio de modelo económico y alejarse de las políticas neoliberales, o para decirlo en palabras de Rodríguez, una acentuada debilidad de la región en el sistema económico internacional. Difícil, pero no imposible según podemos verlo en los procesos recientes de Venezuela, Bolivia, Ecuador, Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay.

### **Neoestructuralismo: sus bases y estrategias**

En este punto encontramos una diferencia interesante entre Bresser-Pereira (2006) y Rodríguez (2006), pues mientras que para el primero el neoestructuralismo nace propiamente de la crítica radical y sistemática, no populista, al pensamiento convencional dominante en América Latina en los años noventa y adquiere su identidad con planteamientos de estrategias de desarrollo alternativas, o tercera vía hacia los primeros años del presente siglo; para el segundo, las raíces del neoestructuralismo deben encontrarse en las transformaciones del pensamiento estructuralista en los años noventa, cuando transitó desde las ideas de transformación productiva con equidad hacia las ideas del desarrollo como proceso integral (CEPAL, 2000).

Las primeras propuestas de transformación productiva con equidad estaban encaminadas a retomar el camino de la industrialización de la región. Una industrialización que insertase a dicha región en la competencia internacional, pero con una clara manifestación a favor de la protección, el rechazo contundente a la apertura externa indiscriminada y una crítica a la propuesta de formación de patrones de especialización basados en la abundancia de recursos naturales. Se avanza en el concepto clave para analizar la incorporación del progreso técnico, que es “núcleo endógeno de dinamización tecnológica” (CEPAL, 1990; Rodríguez, 2006). El progreso técnico deja de ser una variable exógena incorporada a los bienes de capital.

Paso a entenderse que si bien el mismo se expresa en la creación de nuevos bienes y en cambios en el proceso productivo propiamente dicho, su consecución depende significativamente de las formas organizacionales que asumen las empresas; y ello no sólo en lo que concierne al ámbito productivo,

sino también a su administración y gestión general, y a su aptitud para introducir adaptaciones o mutaciones en esas formas (Rodríguez, 2006: 389).

Más aún la transformación productiva con elevado crecimiento de la productividad del trabajo tiene que acompañarse de mayores remuneraciones a los trabajadores, como un elemento importante tanto en la equidad distributiva como para la realización de la producción, de manera que la equidad se constituye en requisito de la eficiencia y la dinámica industrializadora. En palabras de Rodríguez: (2006: 370) “Se entiende, pues, que las mejoras en la equidad, al permitir o inducir la viabilización simultánea de los aumentos sucesivos del consumo y la inversión, insertos en el patrón relativo a ambos, favorezcan e impulsen el crecimiento de la producción globalmente considerada”.

En la visión de Fajnzylber la eficiencia a nivel macroeconómico se define como la interrelación del progreso técnico, la acumulación de capital y el crecimiento económico. Sin embargo, a nivel sectorial el concepto de eficiencia se complementa con la competitividad internacional, entendida como la capacidad de realizar la producción tanto en el mercado interno como externo. Muy pronto la competitividad internacional se convierte en un requisito esencial de la estrategia de desarrollo en las aportaciones de Fajnzylver (1990), según Rodríguez (2006: 372).

Transformación productiva con equidad, retomar sobre nuevas bases la industrialización y buscar una reinserción internacional competitiva pero sin apertura indiscriminada. Ése es el proyecto que CEPAL presentaba para los años noventa. Se planteaba alejarse de políticas competitivas a partir de la mano de obra barata y de la disponibilidad de recursos naturales, que fue lo que lamentablemente ocurrió. Un balance más cuidadoso sería indispensable aquí, precisamente para entender ¿cuáles fueron las limitaciones de la estrategia planeada, cuáles fueron las limitaciones del análisis efectuado, por qué siguió ampliándose la brecha tecnológica? Una primera pista importante la constituye el enorme vacío en relación a la consideración de los problemas del financiamiento, de las transformaciones financieras en curso y de la inserción latinoamericana en ello. Elementos que al inicio del siglo se recogen en muchos trabajos, entre los más relevantes los de Ocampo (2003 y 2005), aunque había una tradición de análisis de estos procesos, que fue dejada de lado, en los trabajos pioneros de Lichtensztejn y Paz desde los años setenta.

La convicción ideológica y política de que el neoliberalismo y el modelo de crecimiento por las exportaciones eran la única estrategia viable para la región fue prácticamente dominante por casi 15 años, y en otros países por



mucho más tiempo. Pero el debate económico mudó directamente al territorio de la ideología neoliberal, fue en ese contexto que la CEPAL (2000) presentó un estudio especialmente importante pues plantea un balance de la década de los noventa. Como es necesario reiterar, se trató de una década de apertura, privatizaciones y crisis bancarias donde se consolidó el modelo de crecimiento por las exportaciones en la región. Sin embargo, se señala que durante estos años

ha habido avances importantes en la corrección de los desequilibrios fiscales, en la reducción de la inflación, en la aceleración del crecimiento de las exportaciones, en el rescate y puesta en marcha de los nuevos procesos de integración regional, en la atracción de flujos importantes de inversión extranjera y en el reestablecimiento del crecimiento económico (CEPAL, 2000: 14).

Hacia el inicio del siglo, después de una década en que se profundiza la relación centro-periferia, la visión de la CEPAL se encamina hacia un enfoque más apegado a la visión del desarrollo a través de las exportaciones, privilegiando la denominada inserción internacional eficiente, la participación del Estado se concibe como fundamental para mejorar el funcionamiento de los mercados de tecnología, de capital humano y de divisas. De acuerdo con Rodríguez (2006) esta visión aparece en documentos de la CEPAL desde 1995-1996.

El desarrollo como proceso integral es ahora planteado como una totalidad que articula el ámbito económico con el social, político, cultural y ambiental. Además de las consideraciones analíticas que esta visión del desarrollo despliega, está también el ámbito de las políticas públicas y de la estrategia de desarrollo que se desprende de ello. Se dice que la brecha tecnológica plantea, por una parte, la posibilidad de aprovechar el progreso técnico del centro pero, por otra parte, permanece el riesgo de mantenerla e incluso aumentarla. Así, se considera la necesidad de formar lo que se llama un “núcleo endógeno” como fuente de fuerzas creativas. Para ello, se trata de ejecutar políticas que incidan sobre el mercado de los factores de la producción, mejorar la forma de operación de los mercados. En ese sentido se considera la necesidad de políticas que promuevan la competencia y alentar en aquellos sectores con fuertes externalidades la coexistencia de agentes públicos y privados, como en la dotación de servicios públicos básicos.

La transformación productiva, se planea, puede alcanzarse a través de:

a) fomento público a las acciones innovadoras[...] b) empeño en el desenvolvimiento de complementariedades, incluido el de instituciones públicas y

privadas apropiadas para servirle de sustento; c) promoción de la asociación empresarial, y en particular la de la formación de conglomerados productivos; d) incidencia estatal en la estructuración ordenada de aquellas actividades que tienden a ser desplazadas, a modo de facilitar la transferencia de recursos hacia nuevos sectores; e) el impulso a las actividades exportadoras, tanto a través del apoyo a la apertura de nuevos mercados como por la vía de la diversificación de la oferta y de la constitución de nuevos encadenamientos productivos internos (Rodríguez, 2006: 446).

Más aún, “se considera, asimismo, que las políticas públicas no deben entenderse necesariamente como estatales, sino como ‘combinaciones público-privadas’ que cada país debe rastrear y descubrir a partir de su propio sendero evolutivo” (Rodríguez, 2006: 447, citando a CEPAL, 2000: 244).

Complementa todo ello el requisito de un entorno macroeconómico y financiero que asegure los equilibrios necesarios. Es más que evidente la distancia entre esta visión “integral del desarrollo” y el estructuralismo originario. Más aún, parece una importante confluencia entre estas propuestas y las conducidas desde el conocido consenso de Washington.

Por otra parte, el neoestructuralismo o el tercer discurso en la visión de Bresser-Pereira, plantea una estrategia nacional de desarrollo basada en una lectura de la macroeconomía keynesiana y en la economía del desarrollo. La inserción internacional competitiva se considera fundamental, a fin de cerrar la brecha entre países ricos y economías de mediano desarrollo, pero debe ser soportada por un Estado que necesita fortalecerse fiscal, administrativa y políticamente a fin de darles a las empresas las condiciones de competitividad internacional.

Según Bresser-Pereira

a fin de tener desarrollo, las tasas de inversión deben subir necesariamente y el Estado debe contribuir mediante el ahorro público, fruto de restringir el circulante y los gastos de consumo del Estado[...] el nuevo desarrollismo presupone que el desarrollo[...]también es entorpecido por la concentración del ingreso (2006: 17).

Así, se considera que el instrumento fundamental del Estado para promover el desarrollo no es el gasto público, sino las normas, las políticas y la organización. El nuevo desarrollismo no considera a la globalización como un gran mal ni como una enorme oportunidad, pero tampoco es propenso a la apertura indiscriminada. No es proteccionista y considera que la oportunidad de los países de desarrollo industrial medio está en exportar bienes manufacturados de mediano valor agregado o productos básicos de alto valor

agregado. De manera que el modelo exportador no es neoliberal, puede en realidad ser un modelo desarrollista como ha sido en los más dinámicos países asiáticos.

Se plantea que este nuevo desarrollismo no cree en la interpretación keynesiana de que el crecimiento puede sostenerse en la demanda y el déficit público. Para Bresser-Pereira, Keynes nunca defendió un déficit público permanente, incluso señala que Furtado defendía el equilibrio fiscal. Considera que “si el Estado es tan estratégico, su aparato debe ser fuerte, sano, amplio y, por esta sola razón, sus finanzas deben estar equilibradas[...] su deuda debe ser pequeña y de largo plazo” (Bresser Pereira, 2006: 20).

De este modo, el nuevo desarrollismo converge plenamente con la ortodoxia convencional en cuanto al manejo de las finanzas públicas, equilibradas, baja deuda pública. Coinciden también en algunas de las reformas estructurales planteadas, especialmente aquellas que tienen que ver con las privatizaciones. Difieren en varios puntos, como en la apertura irrestricta a la inversión extranjera a la que se oponen los neoestructuralistas. También en la liberalización completa del tipo de cambio, cuando los neoestructuralistas aceptan intervenciones gubernamentales y controles diversos.

#### **A manera de conclusión, una diferencia crucial: equilibrio presupuestal o déficit público**

La confluencia de la ortodoxia convencional con el neoestructuralismo (CEPAL y Bresser-Pereira) acerca del equilibrio de las finanzas públicas, encuentra una respuesta totalmente opuesta en otros análisis. Especialmente la corriente postkeynesiana sostiene invariablemente la necesidad de déficit públicos sostenidos como fuente fundamental para el financiamiento de la actividad económica. Los argumentos difieren, pero el equilibrio fiscal no fue defendido por Keynes, quien estaba convencido de que el gasto de capital de los gobiernos debiera de ser financiado con déficit público (Minsky, 1982).

El debate continúa con gran vitalidad, en mayo del 2010 un grupo de economistas acordaron discutir en Sao Paulo, Brasil, 10 tesis que no pretenden ser una receta definitiva para el desarrollo, pero que buscan construir un grupo de propuestas a la que una amplia gama de economistas puedan adherirse. Bajo la consideración de que éstas deben ser ajustadas de acuerdo al contexto productivo, social y político mediante una mezcla adecuada y específica para cada país. Las 10 tesis a saber son:

1. El desarrollo económico es un proceso estructural para, utilizando todos los recursos domésticos disponibles, proveer la máxima tasa de acumulación

de capital construida mediante la incorporación de progreso técnico ambientalmente sustentable. El objetivo primario es el pleno empleo de los recursos laborales disponibles. Esto no sólo debe involucrar el incremento de la productividad en cada industria, sino también el financiamiento y la transferencia continua de mano de obra a industrias productoras de bienes y servicios con mayor valor agregado per cápita y que paguen mayores sueldos y salarios.

2. El eje de este proceso son los mercados, pero el Estado tiene un papel estratégico proveyendo el marco institucional apropiado que soporte este proceso estructural. Esto debe de incluir a las instituciones financieras y la promoción del financiamiento que canalicen los recursos domésticos hacia el desarrollo de la innovación, en sectores que generen altas tasas de crecimiento de valor agregado doméstico. Este marco también debe incluir medidas orientadas a superar los desequilibrios estructurales y promover la competitividad internacional.

3. En la globalización, el desarrollo económico exige una estrategia de desarrollo nacional capaz de incorporar ventajas globales como economías de escala global y múltiples fuentes de aprendizaje tecnológico, desmantelamiento de barreras a la innovación creadas por regímenes de propiedad intelectual demasiado rígidos, asegurando estabilidad financiera y creando oportunidades de inversión a los empresarios privados.

4. Aunque los enfoques schumpeteirano del proceso de desarrollo y la estrategia de desarrollo industrial son relevantes, el mayor cuello de botella se encuentra en la demanda. Desde Keynes ha sido ampliamente reconocido que la oferta no crea automáticamente su demanda. Sin embargo, en los países en desarrollo existen dos tendencias estructurales adicionales que limitan la demanda y la inversión: la tendencia al aumento de los sueldos por debajo del aumento de la productividad y la tendencia estructural a la sobrevaluación real o nominal del tipo de cambio.

5. La tendencia de los sueldos a aumentar más lentamente que el aumento de la productividad, se debe a la existencia de una abundante oferta de trabajo y a la política económica de los mercados de trabajo. Aparte de limitar la demanda doméstica y reforzar la concentración del ingreso en las clases altas, esta tendencia también puede afectar negativamente el incremento de la productividad a largo plazo. El sueldo mínimo legal, la ayuda económica a los pobres y principalmente la garantía gubernamental de proveer empleo bien remunerado, pueden ser utilizados para neutralizar esta tendencia al trabajo mal pagado. La alternativa –sobrevaluación crónica de la moneda nacional que incrementa el poder de compra– no es una estrategia sustentable.

6. La tendencia a la sobrevaluación cíclica del tipo de cambio en los países en desarrollo se debe a su excesiva dependencia de fondos externos bajo la

modalidad de flujos de capital extranjero y la enfermedad holandesa, en el contexto de una apertura excesiva de mercados de capital y la falta de una regulación apropiada. Esta tendencia implica que el tipo de cambio en los países en desarrollo no sólo es volátil, sino que también contribuye a crisis monetarias recurrentes y burbujas en los mercados financieros. También implica que las oportunidades de inversión orientadas a la exportación son crónicamente insuficientes porque el tipo de cambio sobrevaluado resta competitividad internacional, incluso a las empresas más eficientes.

7. La enfermedad holandesa puede ser caracterizada como una sobrevaluación permanente de la moneda nacional debido a rentas *ricardianas*, obtenidas de la exportación de *commodities* basada en los recursos naturales o la exportación basada en mano de obra barata. La enfermedad holandesa impide que prosperen otras industrias. Lo hace creando una brecha entre el “tipo de cambio de equilibrio de la cuenta corriente” (el tipo de cambio que equilibra la cuenta corriente) y “el tipo de cambio de equilibrio industrial” (el tipo de cambio que permite a las industrias ser competitivas utilizando tecnología de punta).

8. El desarrollo económico debe de ser financiado esencialmente con fondos domésticos. Para lograr este objetivo la creación de instituciones financieras públicas que aseguren el pleno empleo de los recursos domésticos, en particular el trabajo, la innovación financiera y la promoción de inversiones son ineludibles. El hecho de utilizar fondos extranjeros vía déficit de la cuenta corriente usualmente no aumenta la tasa de inversión (como proclaman los economistas ortodoxos), en cambio aumenta el endeudamiento interno y refuerza la inestabilidad financiera. Las estrategias de crecimiento que dependen de fondos extranjeros generan fragilidad financiera, atrapando a los gobiernos en juegos regresivos de supuesta confiabilidad y frecuentemente terminan en crisis monetarias o de balanza de pagos.

9. Con el objetivo de establecer un marco apropiado para el desarrollo, el gobierno debe asegurar una relación estable de largo plazo entre la deuda pública y PIB, y un tipo de cambio real que tome en cuenta la necesidad de enfrentar los efectos adversos de la enfermedad holandesa sobre la industria manufacturera.

10. Para adquirir desarrollo a largo plazo, la política económica debe priorizar el pleno empleo como su objetivo primario, en tanto asegura estabilidad financiera y de precios.

El propio grupo firmante declara que el financiamiento global y la arquitectura comercial requerirán atención en el nuevo ambiente de globalización que con frecuencia estrecha las relaciones económicas mediante una competencia más agresiva. En las condiciones de la crisis económica y financiera

actual, es necesario revalorar este importante debate a la luz de la historia económica del siglo xx y el papel del gasto público en el financiamiento. En especial en el caso de México, habida cuenta de su experiencia histórica y de su marco jurídico constitucional vigente, no se puede excluir el debate sobre la participación directa del Estado como agente productivo con estatus de exclusividad en áreas estratégicas para la economía nacional y en asociación mixta con los sectores privado y social en todas las demás que se consideren convenientes. Las experiencias de países exitosos en crecimiento económico pero con significativos atrasos sociales, o países con desarrollo económico y social. Más aún podríamos preguntarnos acerca del nivel de gasto público en aquellos países con mayores éxitos productivos y distributivos. En fin, el debate puede ir más allá hasta preguntarnos acerca del papel del gasto público y la participación del Estado en una estrategia de desarrollo con equidad, sobre todo para una América Latina que no logra remontar el estigma de la desigualdad, como se puede apreciar en el cuadro 2.

Cuadro 2  
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN AMÉRICA LATINA  
(ÍNDICE DE GINI)

	<i>1950</i>	<i>2008</i>
Argentina (a)	41.3	48.3
Brasil (b)	57.2	56.4
Chile (c)	46	54
Colombia (d)	43.6	55.3
Costa Rica (e)	50	49.2
Ecuador (f)	52.6	53.4
México (g)	55	51
Perú (h)	60	47.7
Uruguay (i)	38.8	45
Venezuela (j)	39.7	47.6
(a) 1953-2006		
(b) 1969-2005		
(c) 1964-2003		
(d) 1971-2004		
(e) 1961-2006		
(f) 1968-2006		
(g) 1963-2005		
(h) 1960-2005		
(i) 1961-2005		
(j) 1962-2005		

Fuente: World Bank, *wid2c*, 2010.

## Bibliografía

- BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos (2006), “El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional”, *Economía UNAM*, vol. 4, núm. 10.
- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL (Serie libros de la Cepal, 25).
- (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, CEPAL (Serie libros de la CEPAL, 32).
- CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, CEPAL.
- FAJNZYLBER, Fernando (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, México, Nueva Imagen.
- (1990), “Industrialización en América Latina: de la caja ‘negra’ al ‘casillero vacío’. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización”, *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 60, Santiago de Chile.
- GALLICCHIO, Enrique (2004), “El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social”, ponencia presentada en el Seminario Desarrollo con Inclusión y Equidad: Sus Implicancias desde lo Local, realizado por SEHAS en la ciudad de Córdoba (Argentina), en mayo de 2004.
- LICHTENSZTEJN, S. (2010), *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial*, México, Universidad Veracruzana.
- MINSKY, H. (1982), *Las razones de Keynes*, México, Fondo de Cultura Económica.
- OCAMPO, José Antonio y Juan Martín (eds.) (2003), *Globalización y Desarrollo. Una reflexión desde América Latina*, Bogotá, CEPAL.
- (2005), *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*, CEPAL (Estudios y Perspectivas, 126).
- KLEIN, Naomi (2007), *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, Barcelona, Paidós (Paidós Estado y Sociedad, 151).
- RODRÍGUEZ, Octavio (1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, Siglo XXI.
- (2006), *El estructuralismo latinoamericano*, México, CEPAL-Siglo XXI.
- SILVA, Verónica (2008), *Desarrollo sostenible, reglas comerciales y estrategias de inserción de América Latina y el Caribe*. LC/W 186, CEPAL.
- São Paulo School of Economics of Getulio Vargas Foundation Structuralist Development Macroeconomics Center (2010), *Ten theses on new developmentalism*.