

El estructuralismo latinoamericano

Fundamentos y transformaciones del
pensamiento económico de la periferia



Sebastián Sztulwark



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

prometeo
libros

EL ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO

Sebastián Sztulwark

El estructuralismo latinoamericano

Fundamentos y transformaciones del
pensamiento económico de la periferia



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

prometeo
libros

Sztulwark, Sebastián

El estructuralismo latinoamericano: fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia - 1a ed. - Buenos Aires: Prometeo Libros; General Sarmiento: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2005.

156 p.; 20x14 cm.

ISBN 987-574-039-X

1. Desarrollo Económico Latinoamericano I. Título
CDD 338.9

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2005

J. M. Gutiérrez 1150 (B1613GSX), Los Polvorines

Tel.: (54 11) 4469-7507 / Fax: (54 11) 4469-7504

e-mail: publicaciones@ungs.edu.ar

www.ungs.edu.ar

© De esta edición, Prometeo Libros, 2005

Av. Corrientes 1916 (C1045AAO), Buenos Aires

Tel.: (54-11) 4952-4486/8923 / Fax: (54-11) 4953-1165

e-mail: info@prometeolibros.com

http.www.prometeolibros.com

Diseño y Diagramación: R&S

ISBN: 987-574-039-X



Licencia Creative Commons 4.0

Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada (by-nc-nd)

Índice

Introducción	9
Capítulo 1: La nueva economía del desarrollo	17
1. El surgimiento del discurso sobre el subdesarrollo	17
2. La revolución keynesiana y la crisis de las ideas dominantes	19
3. La nueva economía del desarrollo	22
Capítulo 2: El estructuralismo latinoamericano de posguerra	27
1. Principales planos analíticos y el método histórico-estructuralista	27
2. La concepción del esquema centro-periferia	32
3. Agotamiento del modelo de industrialización y crisis del paradigma estructuralista	38
Capítulo 3: Cambio estructural y renovación teórica. El debate en los países centrales	45
1. El cambio estructural y la nueva agenda del desarrollo	45
2. ¿El surgimiento de una nueva heterodoxia?	48
3. Principales aportes	54
Capítulo 4: La renovación del paradigma estructuralista latinoamericano	75
1. América Latina y el cambio estructural	75
2. El nuevo estructuralismo y la conceptualización del cambio estructural	81
3. El neoestructuralismo y Transformación Productiva con Equidad	83
4. Temas privilegiados	92
5. La visión centro-periferia hoy	116

Capítulo 5: La evolución del pensamiento estructuralista latinoamericano	123
1. Aspectos transhistóricos del pensamiento estructuralista latinoamericano	123
2. La crisis del paradigma desarrollista	125
3. Acerca de la profesionalización	131
4. Acerca de la radicalidad	133
5. Acerca de la originalidad	138
Consideraciones finales	141
Bibliografía	147

Introducción

El surgimiento de las ideas estructuralistas sobre el desarrollo económico latinoamericano se remonta a fines de los años '40, cuando en los países de la región comenzaban a ser visibles las implicancias de un nuevo cambio estructural: el paso de un estilo de desarrollo orientado “hacia afuera” por otro “hacia adentro” y, por lo tanto, en la forma en que la región se vinculaba con el resto de la economía mundial.

Dos acontecimientos en planos complementarios permiten comprender el contexto en el que se produce el nacimiento de la “escuela latinoamericana”. En primer lugar, las mutaciones en la estructura económica mundial a partir de los años '30, cuando como consecuencia, primero de la Gran Depresión y luego de la Segunda Guerra Mundial, se produjo una violenta interrupción de los flujos de comercio y capital a nivel internacional, lo cual obligó a las economías periféricas a tomar una mayor autonomía con respecto a los países centrales.

Paralelamente, en el plano de las ideas, se produjo un ciclo claramente intervencionista, derivado de la “revolución keynesiana” y la crisis de las ideas dominantes, de raíz neoclásica. A su vez, el comienzo de la “guerra fría” y la división del mundo en dos bloques enfrentados, condujo la mirada hacia las llamadas “zonas atrasadas”, que se constituyeron, en buena medida, en el campo de batalla (real y simbólico) entre las dos grandes potencias.

En ese contexto, se produce el surgimiento de una nueva subdisciplina, orientada al estudio sistemático de los problemas del desarrollo económico. En los países centrales, aparece la nueva economía del desarrollo, que pretendía explicar, a partir de una visión crítica de las teorías de la “economía pura”, la existencia de secuencias de desarrollo que no necesariamente debían reprodu-

cir los mismos patrones estructurales de las economías industrializadas.

Por su parte, en la periferia latinoamericana surge la escuela estructuralista que presenta una visión propia del desarrollo latinoamericano, a partir de cierto grado de ruptura con las visiones “eurocéntricas”, de la afirmación de los intereses propios del Sur y, por lo tanto, del estudio de la especificidad del desarrollo latinoamericano en el contexto de la economía mundial.

El punto de partida era el análisis del sistema centro-periferia, por el cual la economía mundial estaba conformada por dos grandes polos que interactuaban entre sí. Las asimetrías en el plano de las estructuras productivas (heterogénea y especializada, en la periferia y homogénea y diversificada, en el centro) condicionaban el tipo de intercambio comercial y de transferencia tecnológica en la economía mundial. Por lo tanto, en el largo plazo, la evolución económica de este sistema conducía a un rezago productivo y tecnológico en la periferia.

El pensamiento estructuralista, en la visión cepalina de los '50, se fue articulando en torno de una serie de temas, como la crítica de la teoría tradicional del comercio internacional; el alegato a favor de la industrialización; la planificación, como imperativo del desarrollo; la opción por la integración regional; la necesidad de transformaciones estructurales; una visión integral del proceso de desarrollo; y el relieve de la dimensión social del desarrollo (Rosales, 1988).

De esta forma, en el campo teórico, se destacó por primera vez la existencia de una escuela de pensamiento económico latinoamericana, esto es, la existencia de un grupo de intelectuales dispuestos a pensar los problemas del desarrollo de la región a partir de la construcción de una visión propiamente latinoamericana.

Sin embargo, esos aportes teóricos tomaron una connotación diferente al exceder el campo puramente académico. Así, en cuanto pensamiento al servicio de una serie de políticas favorables a la industrialización, el estructuralismo latinoamericano fue expresión de un proyecto de desarrollo y, por lo tanto, indujo a la acción y a la práctica política.

A partir de mediados de los años setenta, el cambio estructural comenzó a tomar otra dirección: una nueva revolución tecnológica, la globalización del capital financiero, el nuevo y reforzado protagonismo de las empresas transnacionales a escala global y una nueva arquitectura institucional a nivel internacional, entre otras mutaciones estructurales, condicionaron el sendero evolutivo tanto de los países centrales como de los periféricos.

Esas mutaciones estructurales, a su vez, se corresponden con el agotamiento del estilo de desarrollo fordista y con la declinación, en la región, del proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Por lo tanto, y paralelamente con el proceso de cambio estructural, se produjo el fin de un ciclo en las ideas sobre el desarrollo y, en su lugar, reaparecieron las versiones más liberales, de apertura, desregulación y privatización que pronto se volverían dominantes a nivel mundial.

Sin embargo, unos años después, se produciría una renovación en el pensamiento económico heterodoxo sobre el desarrollo, aunque esta vez, a diferencia del período de posguerra, a contramano de las principales concepciones económicas a nivel internacional.

En los países centrales, apareció una vasta literatura en diferentes disciplinas, algunas de raíz neoclásica y otras claramente alternativas, que avanzarían en la comprensión de los determinantes del cambio económico de largo plazo desde una posición heterodoxa, esto es, sin suponer la existencia de una convergencia natural entre los países del norte y los del sur. Efectivamente, tanto en el campo del comercio internacional, del crecimiento económico, de la organización industrial, como en el del cambio tecnológico e institucional, aparecieron nuevos aportes heterodoxos que, en buena medida, aunque sin conformar un cuerpo teórico integrado, produjeron una importante renovación sobre las ideas del desarrollo, agregando importantes avances en el campo de la formalización de tales ideas.

Paralelamente, a partir de la crisis de la deuda externa, el paradigma estructuralista latinoamericano comenzaría un proceso de renovación, luego de un período de introspección y crítica de los propios planteamientos del período anterior.

Los principales aportes remiten, por un lado, a los temas tradicionales del estructuralismo, como la distribución de los incrementos de productividad que derivan del cambio técnico, tanto entre centros y periferias como al interior de los países centrales y periféricos. Pero, a su vez, aparecen nuevas preocupaciones, énfasis diferentes a los del pasado y un cambio sutil en la orientación general de sus propuestas.

El objetivo central de este trabajo es analizar la evolución del pensamiento estructuralista latinoamericano, identificar los rasgos de continuidad y cambio a lo largo del tiempo y analizar, a la luz de esa evolución, su potencialidad para abordar los desafíos actuales que enfrentan las economías latinoamericanas.

En el siguiente cuadro se presentan los dos ejes metodológicos que organizan la estructura de este trabajo:

TIEMPO HISTÓRICO	CENTRO	PERIFERIA
Cambio estructural de posguerra	Economía del desarrollo	Estructuralismo latinoamericano de posguerra
Cambio estructura de fin de siglo	Nuevos aportes heterodoxos	Nuevo estructuralismo latinoamericano

Por un lado, un eje que refleja los dos polos de la economía mundial, el centro y la periferia (en este caso, la periferia latinoamericana) en el que se muestran los aportes teóricos en materia de desarrollo económico producidos en ambos polos.

Así, durante el período de posguerra, se registra en el centro el surgimiento de la economía del desarrollo, mientras que en América Latina aparece el estructuralismo latinoamericano. Luego del agotamiento y la crisis del estilo de desarrollo de posguerra, y en el marco de un viraje hacia la hegemonía de las concepciones más ortodoxas del pensamiento económico, surgen en el centro nuevos aportes heterodoxos sobre el desarrollo, como la escuela francesa de la regulación, el nuevo institucionalismo, la nueva teoría del comercio internacional, la teoría del crecimiento endógeno, las teorías neo-schumpeterianas y evolucionistas, entre otros. Paralelamente, se produce una renovación del paradigma desarrollista latinoamericano, denominado en este trabajo “nuevo estructuralismo latinoamericano”, que presenta diferencias cualitativas importantes con respecto al pasado.

En segundo lugar, un eje temporal, que muestra dos períodos históricamente diferenciados, cada uno correspondiente a un tipo de cambio estructural particular. La concepción de un tiempo no lineal, que presenta saltos y discontinuidades, es lo que permite hacer ese recorte metodológico, en el cual se pueden identificar dos períodos históricamente determinados, a los cuales les corresponde un tipo de paradigma tecno-productivo y de cuadro institucional y, por lo tanto, de contexto en el que se producen los cambios sobre el pensamiento económico.

Todo el análisis gira alrededor de los dos ejes presentados. En primer lugar, en función de la dinámica que fue adquiriendo ese pensamiento en la medida que se iba desarrollando el cambio estructural, esto es, en la perspectiva de la co-evolución del cambio estructural con las ideas sobre el desarrollo. En este sentido, lo que se asume en este trabajo, es que en ese proceso de co-evolución no existe una relación determinista, pero si una relación real entre el cambio estructural y el pensamiento estructuralista, en tanto la estructura económica condiciona (más que determina) y es condicionada por las concepciones sobre el desarrollo.

En segundo lugar, en función del análisis centro-periferia aplicado a la producción teórica en el terreno del desarrollo economi-

co. De esta forma, lo que interesa analizar es como en su evolución, el pensamiento estructuralista latinoamericano fue construyendo una mirada propiamente latinoamericana, a partir de la conceptualización de un objeto de estudio específico (“la dinámica de las estructuras económicas latinoamericanas”) y no en función de un pensamiento abstracto-universal.

Lo que está por detrás de esta preocupación es el supuesto de que tanto a nivel teórico como en el plano de las relaciones económicas, cierto grado de autonomía de la periferia respecto del centro es una condición necesaria del desarrollo.

Desde el punto de vista metodológico, por lo tanto, el trabajo retoma el tipo de abordaje propio del estructuralismo latinoamericano, el método histórico-estructural¹, aplicado a la interacción entre cambio estructural y pensamiento estructuralista.

La hipótesis de este trabajo es que la evolución del pensamiento estructuralista latinoamericano, desde sus orígenes hasta la actualidad, presenta rasgos muy similares a los de la evolución de la estructura económica de los países de la región.

Así, mientras en el plano de las dinámicas estructurales se produjo una serie de mutaciones (tecnológicas, institucionales y económicas) que implicaron una mayor integración de la economía mundial, en el plano de las ideas ocurrió algo similar.

Ahora bien, este proceso no tuvo un carácter neutro en términos del sistema centro-periferia, en la medida en que el proceso de “integración mundial” tendió a reproducir y, en algunos casos, a profundizar el carácter asimétrico y jerárquico tanto del sistema en su conjunto como dentro de los países centrales y los periféricos.

Por lo tanto, lo que se supone en este trabajo es que tanto las estructuras económicas periféricas como el pensamiento estructuralista latinoamericano estuvieron sujetos a un proceso de raíz similar: el de la integración mundial desde un lugar periférico.

¹ El método histórico-estructural enfatiza la importancia de los parámetros no económicos de los modelos económicos. Por lo tanto, en la medida en que las variables económicas dependen de estos parámetros, que se definen y evolucionan en un contexto histórico, la comprensión de los fenómenos económicos no pueden ser aislados del marco histórico en el que se desarrollan.

Este trabajo, sin embargo, no pretende ser un estudio acabado del estructuralismo latinoamericano ni analiza de manera exhaustiva cada una de sus contribuciones. Más bien, es una reseña de aquellos aportes más relevantes que señalan la dirección en que se ha ido desplazando desde su nacimiento hasta el presente.

Por otro lado, muchos de los aportes estructuralistas, en tanto pensamiento aplicado, tienen un claro sesgo hacia la formulación de políticas públicas, con lo cual una buena parte de sus contribuciones tienen un carácter más práctico que teórico. En este sentido, es importante aclarar que en el presente trabajo existe un énfasis hacia aquellos aportes más conceptuales y que tienen un horizonte de largo plazo, en detrimento de aquellas recomendaciones de política económica de carácter más coyuntural.

Finalmente, otra acotación tiene que ver con cierto grado de generalidad y abstracción, que pasa un poco por alto la gran heterogeneidad que existe entre los países de la región y sus propios desafíos. Así, los aportes más relevantes del estructuralismo se corresponden más con la situación de economías medianas y semi-industrializadas, que con la de economías pequeñas y de base predominantemente primaria.

En el plano teórico, el pensamiento estructuralista no constituye un pensamiento homogéneo ni un discurso plenamente unificado, sino que, en función de su objeto de estudio, muchos de sus aportes se corresponden con la multiplicidad de situaciones que contiene la región. En otras palabras: los aspectos nacionales y locales son importantes. Sin embargo, a pesar de sus diferencias, existe en todos esos aportes un sustrato común, que es el que se intenta resaltar en este trabajo.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. En el primer capítulo se presentan los orígenes del discurso desarrollista y se analizan sintéticamente los aportes de la nueva economía del desarrollo. Posteriormente, se exponen los principales rasgos metodológicos y conceptuales del estructuralismo latinoamericano de posguerra.

En el capítulo 3 se reseña la vinculación entre el cambio estructural y la renovación teórica en los países centrales, atendien-

do a los nuevos aportes heterodoxos, tanto los de raíz neoclásica que rompen parcialmente con su línea más ortodoxa, como aquellos otros que parten de paradigmas alternativos. En el siguiente se enfoca la renovación del paradigma estructuralista latinoamericano a partir de la crisis de la deuda de principios de los años '80. Se analizan los principales aportes del nuevo estructuralismo latinoamericano, de acuerdo a su evolución y a los principales ejes temáticos en el campo económico.

En el capítulo 5, se realiza un análisis de la evolución del pensamiento estructuralista latinoamericano en perspectiva histórica, en el cual se distinguen los aspectos transhistóricos, con el fin de identificar los elementos permanentes de esa corriente, al tiempo que se presenta el análisis de sus mutaciones centrales que permiten ver críticamente esa evolución. Finalmente, a modo de cierre, las conclusiones del trabajo.

Capítulo 1

La nueva economía del desarrollo

1. El surgimiento del discurso sobre el subdesarrollo

El discurso sobre el subdesarrollo es un fenómeno de posguerra. Antes de 1945, los textos clásicos de economía dedicaban pocas páginas a la economía del desarrollo o a la conceptualización de los países periféricos. Si se excluyen los discursos correspondientes a los proyectos de los gobiernos imperiales hacia sus colonias, se observa una casi total ausencia de un discurso específico sobre los países atrasados (Mallorquín, 1988).

El surgimiento del discurso sobre el subdesarrollo fue un subproducto de la guerra fría. Tres fenómenos explican esta nueva mirada sobre las llamadas zonas atrasadas. Por un lado, el fin de la inédita y temporal alianza entre el bloque socialista, liderado por la URSS de Stalin y el bloque occidental, encabezado por la mayor potencia mundial, los Estados Unidos, contra el proyecto fascista de Hitler. El fin de esa alianza era, a su vez, una superación de la crisis de los valores de la modernidad, del humanismo y del racionalismo, sobre la reacción de los imperios del Siglo XIX que se desmoronaban (Hobsbawm, 1994). De esta forma, el discurso positivista del progreso volvió a ubicarse en el centro del pensamiento, incluido el pensamiento económico.

En segundo lugar, la posguerra dejó como saldo, entre otras cuestiones, unas economías empobrecidas y semidestruídas (tal vez a excepción de los Estados Unidos). Tanto en el bloque soviético como en el mundo capitalista, la reconstrucción de esas economías se volvió, rápidamente, un imperativo político que se mantendría a lo largo de todo el período de guerra fría.

En tercer lugar, en los países del tercer mundo, muchos de ellos liberados de las cadenas coloniales como consecuencia de la destrucción de los imperios, surgieron movimientos nacionalistas, en muchos casos revolucionarios, que se proponían dar respuesta a la pobreza que imperaba en la mayoría de esos países. De esta forma, el fomento del desarrollo en esas regiones surgió como una respuesta a esos movimientos y a la necesidad de consolidar un proyecto político que, en esa época, se consideraba excluyente y se pensaba en términos binarios, es decir, comunista o capitalista.

A su vez, el surgimiento de un discurso “desarrollista”, en cuanto interlocutor de una idea de progreso económico, promovido por el desarrollo tecnológico, se corresponde con un tipo específico de salida de la crisis de los valores modernos. Es que durante los 31 años que duró el período de guerras (1914-1945), el surgimiento y la consolidación de una ideológica fascista cuestionó la aparente armonía entre los valores de racionalidad y humanismo.

Es decir, el fascismo evidenció que, dentro del capitalismo, la racionalidad técnica pudiera ser utilizada para fines no humanitarios. O, en todo caso, que no existe una relación lineal entre desarrollo tecnológico y valores humanitarios. Una vez superado – militar y políticamente– el peligro fascista, el discurso desarrollista intentó, en términos teóricos, reconciliar esos valores, pilares de la civilización moderna.

La preocupación por el desarrollo de las zonas atrasadas y el surgimiento de un discurso sobre el subdesarrollo, se corresponde además con una situación histórica específica. Un hecho significativo fue el cambio en la dirección del proyecto soviético, que había nacido, a través de la revolución de 1917, como un proyecto emancipador del capitalismo, como un proceso de superación de sus contradicciones. Por lo tanto, se presentaba, en sus orígenes, como una alternativa planetaria al capitalismo.

Sin embargo, a partir de los años '30, y en especial a partir del hecho de que la URSS fue una de las regiones menos afectadas por la “Gran Depresión”, el bloque soviético había emprendido un exitoso proceso de desarrollo basado en la industria pesada. Es decir, el proyecto socialista se mostraba como altamente atractivo

en términos de superación de las condiciones estructurales de atraso, en especial para regiones predominantemente campesinas, como la mayoría de los países del tercer mundo.

De esta forma, durante el período de posguerra, se hizo evidente el distanciamiento de la política soviética de las tradiciones revolucionarias y su acercamiento a una visión “desarrollista”. En este sentido, mientras que se desataba la carrera armamentística entre la URSS y Estados Unidos, y con ella la amenaza de una guerra nuclear, el campo de disputa concreto se trasladó hacia los países del tercer mundo (Hobsbawm, 1994). Esta situación política le imprimió a los teóricos del desarrollo un clima propicio para el florecimiento académico², al tiempo que se creaban una gran cantidad de instituciones en donde materializar esas ideas, en especial las creadas por las Naciones Unidas para ese fin.

2. La revolución keynesiana y la crisis de las ideas dominantes

Así como en el campo de la política la reacción contra los valores de la modernidad generó un fuerte retroceso de la democracia en Europa y un severo cuestionamiento a la civilización emergente, en el campo de la economía, los cimientos mismos del pensamiento tradicional habían empezado a desmoronarse.

La gran depresión de los años '30 y la consolidación de un capitalismo monopólico, encontraron a la tradición neoclásica sin respuestas satisfactorias para los problemas que los países más industrializados debían enfrentar. La novedad de ese período residía en que luego de la crisis de 1929, el desempleo había alcanzado niveles inéditos y de prolongada persistencia. En todo caso, el hecho sobresaliente era que luego de una crisis no se restablecieron con cierta rapidez el nivel de actividad y de empleo. Es que, a diferencia de lo que la teoría económica neoclásica pregonaba, en

² Según Mallorquín (1998), a partir de 1945, “la vertiginosa productividad discursiva en el campo de la teoría del desarrollo y en el de la política económica en la época de posguerra, tuvo tal ritmo que difícilmente logrará ser superado alguna vez en el ámbito de las ciencias sociales”.

la práctica, no se verificaba la existencia de un sendero automático que tienda a restablecer el equilibrio.

Por un lado, las predicciones marxistas acerca de la crisis terminal del capitalismo cobraron vitalidad mientras, por otro, de la crisis de las ideas dominantes surgía una nueva visión del comportamiento, en términos agregados, del sistema económico. A través de su célebre Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero (1936), Keynes proporcionó una nueva base teórica para un programa de acción de gobierno que promoviera el pleno empleo.

Desde el punto de vista neoclásico, tales desequilibrios se explicaban, en gran medida, por la existencia de rigideces del sistema económico, que entorpecían el mecanismo de reajuste hacia el equilibrio de pleno empleo. La primera de esas rigideces, y tal vez la más importante, se vinculaba con los salarios. La argumentación se sustentaba en que una respuesta normal del sistema económico al desempleo exigía reducciones de salarios. Si no fuera por las obstrucciones presentadas por los sindicatos, se argumentaba, la economía iniciaría el cambio hacia el pleno empleo (Barber, 1967).

Un segundo tipo de rigidez se vinculaba con el comportamiento de los empresarios, o parte de ellos, que se alejaba de los requerimientos de un sistema de libre competencia. En efecto, otra de las características relevantes de esa época fue la consolidación del capitalismo monopólico, en especial, en algunas grandes industrias cuyas empresas habían alcanzado una posición desde la cual ejercer un control sustancial de los precios. Estos elementos monopolísticos reducían la flexibilidad de los precios frente a las fluctuaciones de la demanda y, por lo tanto, entorpecían los mecanismos de ajuste hacia el pleno empleo.

De esta forma, la economía keynesiana –y sus derivaciones en términos de organización industrial, como las teorías de competencia imperfecta y monopolística– se consolidó como alternativa al pensamiento ortodoxo. Ahora bien, los modelos keynesianos, ya sea en su versión de corto o largo plazo, es decir, de pleno empleo o de crecimiento, en un sentido al menos, no implicaban una ruptura con los postulados de la economía neoclásica. Ambas escuelas de la economía “pura” estaban construidas sobre supues-

tos económicos, sociopolíticos y culturales que sólo se correspondían con las necesidades y características del capitalismo avanzado o a un segmento de la realidad de los países subdesarrollados (Sunkel, 1991).

Sobre la base de la crisis de la economía pura, la economía del desarrollo rechazó la tesis monoeconómica (según el término utilizado por Hirschman), la idea de que la ciencia económica esté integrada por varios teoremas sencillos, y, sin embargo, poderosos, de validez universal: sólo hay una ciencia económica ('así como sólo hay una física') (Hirschman, 1980).

Hasta la década del '40, el discurso económico explicó la situación de los países "atrasados" en términos de sus supuestos universales, que suponían una adopción y adaptación a cualquier tiempo y ámbito geográfico. "Así, de manera teleológica, se suponía que todos los países tendrían que atravesar 'fases' estructurales similares en su largo camino hacia el desarrollo" (Mallorquín, 1988). Desde este punto de vista, toda conceptualización sobre subdesarrollo se tornaba redundante, en tanto las economías atrasadas repetirían un proceso evolutivo similar ocurrido en el mundo industrializado.³

En particular, el contexto posterior a los años '30 fue muy propicio para el surgimiento de nuevas ópticas en el campo económico. Tras los efectos de la "Gran Depresión", la economía keynesiana se convirtió en la "nueva economía", en oposición a lo que el propio Keynes llamaba la economía clásica. Este paso de una economía a dos economías fue un aspecto fundamental para explicar la aparición de nuevas subdisciplinas dentro de la ciencia económica.

Esa grieta que se abría en relación a la tesis convencional, permitió el surgimiento de las ideas sobre el desarrollo económico, a partir del estudio de las especificidades de los países subdesarrollados y los distintos caminos que se abrían para superar esa condición.

³ "Por consiguiente, la conceptualización simplemente parte de nociones vigentes en torno a las estructuras de las economías desarrolladas y que serán el índice para observar a las 'atrasadas'. Nociones que de ningún modo tienen sustento en la dinámica y las condiciones de existencia de las formaciones sociales 'subdesarrolladas'" (Mallorquín, 1998).

3. La nueva economía del desarrollo⁴

En los orígenes de la economía del desarrollo se destaca, por un lado, el rechazo de la tesis monoeconómica, tanto por la universalidad de sus supuestos como por la noción de que todos los países se desarrollan a partir de los mismos patrones estructurales. Pero además, su estructura teórica se edificó sobre la aceptación condicional del supuesto del beneficio mutuo o, lo que es lo mismo, en la afirmación de que sólo sobre determinadas condiciones el intercambio comercial entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas favorece a éstos últimos.

a) El rechazo de la tesis monoeconómica

En sus orígenes, se destacan dos aspectos centrales sobre los cuales la nueva economía del desarrollo se apoyó para afirmar su rechazo a la tesis monoeconómica: el subempleo rural y la industrialización tardía.

Por un lado, se presentó la idea del **subempleo rural**, como un aspecto central que condicionaba el desarrollo de esos países. Esta forma de encarar la problemática del subdesarrollo era especialmente atractiva en cuanto permitía una conexión directa con las ideas keynesianas en relación a las dificultades para alcanzar el pleno empleo. Sin embargo, las diferencias con la nueva ortodoxia keynesiana se presentaban a la hora de las posibles soluciones. Mientras que las recetas keynesianas apuntaban hacia la implementación de políticas fiscales expansivas, los economistas del desarrollo fueron un poco más allá y defendieron alguna forma de planificación de la inversión pública que movilizara a los subempleados para fines de industrialización, de acuerdo con un patrón balanceado.

A su vez, otra diferencia radicaba en el alcance de la insuficiencia de los recursos. En su famoso modelo, Lewis (1954) planteó que a diferencia del enfoque keynesiano, que enfatizaba el su-

⁴ Esta sección se basa en Hirschman (1980).

bempleo de mano de obra y de otros factores productivos, en los países de menor desarrollo el subempleo estaba localizado en la mano de obra y no en los otros factores. Luego fue Hirschman quien generalizó el argumento de Lewis sobre el desempleo como el aspecto característico del subdesarrollo. Para Hirschman, el subempleo característico de esos países, no quedaba restringido a la mano de obra rural sino que le agregaba otros aspectos como la falta de ahorro, el espíritu de empresa y otros recursos.

El otro aspecto central que sirvió de base para la crítica a la tesis monoeconómica fue el de la **industrialización tardía**. En los años posteriores a la gran depresión, la mayoría de los autores de la economía del desarrollo aceptaba la idea de que existía una fuerte vinculación entre la industrialización y el desarrollo económico. De esta forma, desde la óptica de la monoeconomía no era posible explicar por qué los países subdesarrollados tardaban tanto en industrializarse.

La economía del desarrollo, por su parte, identificó la existencia de ciertos factores inhibitorios de la industrialización y afirmó que en esas áreas la industrialización requería un esfuerzo deliberado. Por ejemplo, Nurkse planteó que la limitada magnitud del mercado interno era el principal obstáculo para el desarrollo y que para su superación era imprescindible la adopción de una estrategia de “crecimiento equilibrado”. La expansión del mercado, en consecuencia, sólo podía ser provocada por el aumento de la productividad. Sin embargo, en esa visión, el aumento aislado de la productividad no es suficiente: sólo el encadenamiento y la complementariedad básica provocada por ‘una ola de inversiones de capital de varias industrias’ puede romper el círculo vicioso del subdesarrollo y la magnitud del mercado.

Varios autores adoptaron la orientación del crecimiento equilibrado. Por ejemplo, Rosenstein-Rodan (1957), con su enfoque del Gran Impulso, propiciaba una estrategia de crecimiento a través de industrias diferentes y complementarias, planificadas a gran escala y con el apoyo de fuertes inversiones y empréstitos internacionales. Este Gran Impulso, tendría la ventaja de absorber las poblaciones rurales, en vez de impulsarlas a la emigración.

En palabras de Hirschman (1961), esa estrategia se definía en términos de los “eslabonamientos hacia atrás y hacia delante”, con un énfasis particular sobre las exigencias tecnológicas que preceden y siguen a las nuevas inversiones. A diferencia de Nurkse o Rosenstein-Rodan, Hirschman restó importancia a la estrategia de crecimiento equilibrado, con su evidente preocupación por la necesidad de capital, y señaló que los desequilibrios a veces fomentan reacciones correctivas.

Finalmente, el trabajo de Gerschenkron (1962) aportó un argumento imprescindible para el rechazo de la tesis monoeconómica. A diferencia de Rostow (con su metáfora del despegue), quien había dividido el proceso de desarrollo en cinco etapas idénticas para todos los países, independientemente del momento en que se inicie la industrialización, Gerschenkron demostró, a través de un estudio comparativo de la industrialización tardía en Alemania y Rusia, que puede haber más de un camino hacia el desarrollo y que cada país que emprenda el camino de la industrialización tenderá a construir un sendero evolutivo particular.

b) El supuesto del beneficio mutuo

La afirmación del beneficio mutuo en el comercio internacional es uno de los teoremas centrales del pensamiento ortodoxo. Su origen hay que rastrearlo en Ricardo y su teoría del intercambio internacional, “la ley de ventajas comparativas”. En esencia, la formulación de Ricardo apuntaba a que el intercambio internacional llevaría a los países a la especialización en la producción de bienes cuyo factor intensivo sería aquel en el que está relativamente mejor dotado. De esta forma, las ganancias del comercio para todos los países derivarían de la división del trabajo, asociada a los costos relativos del trabajo.

Posteriormente, los economistas neoclásicos rechazaron la teoría del valor de Ricardo, basada en los costos del trabajo. En su argumentación, los neoclásicos mantuvieron la ley ricardiana de las ventajas comparativas pero, a diferencia de su autor, afirmaron que los costos comparativos no se limitaban a los costos del trabajo, sino que incluían otros factores como el capital y los recursos

naturales, como parte de los costos relativos de los países que guiarían su especialización.

La versión de la teoría neoclásica pura acerca del intercambio internacional de Bertil Ohlin (1933), intenta explicar las ganancias del intercambio y analizar, al mismo tiempo, el efecto del intercambio internacional sobre la remuneración de los factores de producción. De sus conclusiones se deriva que, como consecuencia del intercambio, puede esperarse una tendencia a la relativa equiparación en la remuneración de factores de producción entre países. Las conclusiones de Ohlin implicaban que el intercambio internacional se transformaba en un instrumento adecuado para disminuir las desigualdades entre naciones (Cardoso, 1977).

Sobre la base de una mirada crítica de la teoría neoclásica del intercambio, en particular por su construcción monoeconómica, la economía del desarrollo rechazó parcialmente la afirmación del beneficio mutuo del comercio internacional.

Por un lado, se cuestionaba la armonía de intereses entre los países desarrollados y los subdesarrollados, mientras por otro se afirmaba que bajo determinadas circunstancias, es decir, a través de la intervención estatal, existía un espacio de beneficio recíproco, no sólo a través del comercio, sino también bajo la forma de transferencias financieras y asistencia técnica. Sin embargo, gran parte del trabajo de la nueva economía del desarrollo se orientó a demostrar la asimétrica distribución de los beneficios del comercio entre los países con distinto grado de desarrollo.

Tanto Singer como Prebisch, por separado, llegaron a una conclusión similar, conocida como la “tesis Singer-Prebisch”, acerca de la tendencia secular de los términos del intercambio a evolucionar en contra de los países exportadores de productos primarios e importadores de manufacturas.

Lewis avanzó en una dirección similar: argumentó que las ganancias de productividad en el sector primario-exportador tenderían a favorecer a los países importadores, dada la existencia de oferta ilimitada de mano de obra en los sectores de subsistencia y su presión sobre el salario real.

Por su parte, Myrdal, quien había desarrollado el principio de la causación acumulativa para explicar la persistencia y el incremento de las desigualdades del ingreso dentro de los países, extendió su argumento a los contactos existentes entre los Estados y a la posibilidad de un mayor empobrecimiento de la región (país) pobre como consecuencia de la destrucción de sus industrias, trabajadores calificados y otros factores escasos.

A su vez, Hirschman (1980), retomando los trabajos de Myrdal, esquematizó los efectos del comercio sobre el desarrollo de esos países a través de lo que llamó los efectos de polarización (los factores que propician el aumento de la disparidad) y los efectos de propagación (los factores que propician la difusión de la prosperidad de las regiones ricas a las pobres).

Así, el rechazo parcial del supuesto del beneficio mutuo se sustentaba en la posibilidad de que los efectos polarización fuesen mayores que los de propagación y, por lo tanto, en la afirmación de que en determinadas situaciones podrían ser recomendables algunos períodos de aislamiento.

En síntesis, la economía del desarrollo, al rechazar la tesis mono-económica y al aceptar sólo parcialmente el supuesto del beneficio mutuo, abrió un nuevo terreno teórico que justificaba la intervención del Estado en las regiones menos desarrolladas como forma de inducir a la industrialización y a la captación de sus beneficios. Tal impulso teórico creó un marco propicio para que los economistas y pensadores sociales de América Latina abordaran la problemática estructural del subdesarrollo, a partir de sus especificidades políticas, sociales, económicas y culturales que la definían.

Capítulo 2

El estructuralismo latinoamericano de posguerra

Así como en los países industrializados la “Gran Depresión”, la guerra mundial y la consolidación de un orden mundial bipolar, generaron una crisis de las ideas dominantes, en las regiones de menor desarrollo las cosas tampoco volverían a ser iguales. El paso de un capitalismo de libre mercado (aunque no en un sentido estricto) a otro de carácter mixto, con fuerte intervención pública en la economía y elementos de planificación (tomados, en buena medida, de la experiencia socialista), no tuvo un efecto neutro en términos de teoría económica.

A partir de la crisis de las ideas dominantes y del surgimiento del discurso “desarrollista”, se abrió el campo teórico para nuevas conceptualizaciones acerca de la naturaleza de los fenómenos económicos y sus principales actores, los Estado-Nación, que por esa época tendían a consolidarse en las antiguas colonias de los imperios en decadencia. La aparición, a fines de los años '40, de un discurso sobre el subdesarrollo propiamente latinoamericano debe entenderse en el contexto de tales fenómenos.

1. Principales planos analíticos y el método histórico-estructuralista

El surgimiento del llamado “paradigma desarrollista latinoamericano” se debe, en buena medida, a dos fenómenos complementarios. En el plano económico, la región estaba viviendo el paso de un tipo de desarrollo orientado “hacia fuera”, basado en el modelo primario exportador, a otro, urbano-industrial, orientado “ha-

cia adentro”, a través de la industrialización asociada a la sustitución de importaciones. La región vivía un proceso de cambio estructural como respuesta al nuevo escenario económico de posguerra.

Por otro lado, en el plano analítico, y en especial a partir de la crisis de las ideas dominantes de la época, se abría un espacio para pensar el estilo de desarrollo de la región y los nuevos desafíos y limitaciones que presentaba tal proceso de industrialización.

En ese contexto, un grupo de economistas latinoamericanos, herederos en buena medida de la nueva economía del desarrollo, avanzó en la comprensión de cómo tal proceso sería condicionado por la estructura económica subdesarrollada de la región, a partir de romper con el supuesto de que las secuencias y resultados serían similares a las que se dieron en los países centrales.

La Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), de las Naciones Unidas, nucleó a varios de esos economistas, cuya figura más destacada era Raúl Prebisch, a partir de su trabajo clásico “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas” (1949), bautizado por Albert Hirschman como “el manifiesto”.⁵

Así, la idea de paradigma desarrollista pronto se volvió sinónimo de paradigma cepalino, aunque no todos los aportes hayan estado exclusivamente centrados en autores de esa institución.

La modalidad conceptual estructuralista, sin embargo, no estaba plenamente desarrollada en los primeros escritos de Prebisch. Sólo recién en 1961 aparece la denominación de “estructuralismo”.⁶

⁵ Ver Hirschman (1968).

⁶ Roberto Campos fue el primero en utilizar tal denominación, para distinguirla del monetarismo (Mallorquín, 1998). Sin embargo, el concepto “estructuralismo” remite a un debate epistemológico dentro de la ciencia económica y en particular con la escuela neoclásica, en torno a la caracterización del proceso de desarrollo económico de largo plazo. Según relatan Katz y Kosacoff (1998) esa controversia se remonta a los orígenes de la revolución industrial y a las distintas respuestas de los Estados frente a la emergencia de un nuevo orden global. Mientras en Inglaterra nacía una escuela positivista, arraigada en las ideas de Hume o Smith, sobre el librecambio y la convergencia de los intereses individuales y sociales, por otra parte, en Alemania, surgió una corriente estructuralista, que se origina en la escuela

Incluso, en el trabajo fundacional de Prebisch, todavía no existía una clara concepción estructuralista, y sus ideas estaban más ligadas a la noción de ciclo keynesiana. Recién en 1961 (Prebisch, 1961) aparecen integrados tales conceptos. Según Mallorquín (1998), tanto el brasileño Celso Furtado como el mexicano Juan Noyola habían avanzado previamente hacia una conceptualización propiamente estructuralista.

El aporte cepalino se situó no tanto en el plano de la historia del análisis económico, sino más bien en el de los sistemas de economía política, es decir, como un conjunto de políticas económicas sustentadas en determinados principios unificadores. En este caso, el principio normativo unificador era el paradigma desarrollista latinoamericano: la necesidad de que el Estado contribuya al ordenamiento del desarrollo económico en las condiciones de la periferia latinoamericana (Bielschowsky, 1998).

Por su parte, la modalidad conceptual del “enfoque de la CEPAL” fue evolucionando a lo largo de los años, en función de su carácter estructuralista, es decir, en tanto su objeto de estudio es la historia real, y el abordaje no remite directamente a un modelo ideal, sino más bien a los aspectos sociológicos e históricos que subyacen al sistema económico y permiten explicarlo. Tal enfoque suponía una ruptura con el abordaje metodológico de la economía “pura” que, en términos del lenguaje cepalino, se denominó el método histórico-estructuralista.

El método histórico-estructuralista responde, por un lado, a las inclinaciones históricas del aporte cepalino, y en especial, a partir del trabajo de Prebisch de 1949, al definir su objeto de estudio en función del tipo de inserción de la región en la economía mundial, y en particular, de la industrialización emergente de posguerra.

historicista, que a partir de la necesidad de cerrar la brecha tecnológica relativa con las mejores prácticas británicas, propició la intervención estatal como medio de coordinación de las decisiones individuales de forma tal de superar ese atraso relativo.

Por otro lado, el abordaje de tipo histórico era instrumentalizado a través de la perspectiva estructuralista, por la cual se entendía que ese proceso de industrialización de la región estaba enmarcado en una estructura económica e institucional subdesarrollada, heredada del período primario exportador.

A su vez, en otras disciplinas de las ciencias sociales, como la lingüística o la antropología, el estructuralismo se correspondía con un instrumento metodológico sincrónico o ahistórico. En cambio, en el enfoque cepalino, el estructuralismo se utilizó como instrumento esencialmente diacrónico, histórico y comparativo, que se presta más al método inductivo que a los enfoques abstracto deductivos (Bielschowsky, 1998).

De esta forma, el enfoque histórico-estructuralista implicó un método muy atento al comportamiento de los agentes sociales y a la trayectoria de las instituciones, en tanto tales estructuras subdesarrolladas condicionan –más que determinan– comportamientos específicos, de trayectoria conocida a priori (Bielschowsky, 1998).

Esta preferencia estructuralista por los aspectos dinámicos en la comprensión de los determinantes del desarrollo económico de largo plazo, en particular por el desarrollo tecnológico y la creación y consolidación de nuevas instituciones, se refleja a su vez en un basamento microeconómico e histórico sustancialmente diferente de la interpretación neoclásica.

En la visión neoclásica tradicional, se parte de una descripción sumamente esquemática del proceso económico que, a priori, elimina toda complejidad en torno a la caracterización de los agentes económicos, al suponer que éstos están dotados de una racionalidad ilimitada, poseen perfecta información, tienen una percepción completa de los costos y beneficios asociados a cada una de sus decisiones, y operan en un contexto de perfecto funcionamiento del mercado.

Las nociones de “firma representativa” y “homo economicus” describen el comportamiento “tipo” de los agentes económicos (tanto productores como consumidores) que, al operar maximizando su utilidad individual, garantizan la asignación óptima de los recursos, resultado que es interpretado como un óptimo social.

De esta forma, el mercado es el ámbito natural y exclusivo en el que se dan las relaciones entre los agentes individuales. En el mundo neoclásico, no hay más instituciones que el propio mercado, en tanto la estructura de precios, en un contexto de competencia, brinda tanto los incentivos como la información –necesaria y suficiente– para que los agentes tomen sus decisiones (Katz y Kosacoff, 1998).

Por su parte, la visión estructuralista enfatiza otros aspectos del proceso de desarrollo económico de largo plazo. Estas diferencias se expresan en una comprensión diferente de la naturaleza de los fenómenos económicos: por ejemplo, mientras el enfoque neoclásico parte de nociones tales como homogeneidad, certidumbre y equilibrio, el estructuralismo, en cierto sentido, lo hace de sus opuestos: heterogeneidad, incertidumbre y desequilibrio. El énfasis en los aspectos dinámicos, históricos e institucionales, determinan una visión menos ideal de la naturaleza de las relaciones económicas.

Así, los estructuralistas conciben firmas e individuos que operan con racionalidad acotada, es decir, que buscan beneficios pero no maximizan su tasa de ganancia, en tanto no existe perfecta información ni completa percepción de las relaciones de costo y beneficio asociadas a cada una de las decisiones futuras que toman los agentes.

Al operar en una situación de permanente desequilibrio, los agentes actúan por ensayo y error, desarrollando y modificando rutinas operativas que permiten reducir la incertidumbre, y determinando un proceso madurativo en el que el tiempo y la experiencia juegan un rol central.

A su vez, se concibe que el libre funcionamiento de las fuerzas de mercado no garantiza, necesariamente, que el proceso de optimización individual conduzca a un óptimo social, en tanto existen imperfecciones y anomalías (externalidades, retornos crecientes e inapropiabilidades, entre otras) que condicionan el sendero evolutivo de los agentes. En este sentido, el Estado juega un papel central, guiando la asignación de los recursos en función de una “visión” de óptimo social que trasciende lo que el juego del mercado está en condiciones de ofrecer (Katz y Kosacoff, 1998).

En este contexto, el proceso de generación, adaptación, difusión y uso de la tecnología en particular y del conocimiento en general, por un lado, y el desarrollo y creación de nuevas instituciones, que reflejan respuestas no estrictamente individuales a las complejidades e incertidumbres del proceso de desarrollo económico, por otro, constituyen ejes centrales de la explicación estructuralista del proceso de desarrollo económico.

2. La concepción del esquema centro-periferia⁷

Tanto los aportes en el campo de la teoría económica como en el de la política económica de la corriente estructuralista, estaban contenidos en una concepción –más o menos consistente entre sí– que configuraba una nueva visión sistemática de la realidad. Ese conjunto de ideas generales sobre el subdesarrollo, plasmado en los primeros documentos de la CEPAL, se conoció como “la concepción del sistema centro-periferia”.⁸ A continuación se describen, de manera sintética, sus rasgos centrales.

a) Conformación y características estructurales

En un sentido, al menos, la concepción estructuralista es similar a los modelos neoclásicos y keynesianos: se concibe al desarrollo como un proceso de acumulación de capital, muy ligado al progreso tecnológico, que permite una elevación gradual de la densidad de capital, el aumento de la productividad del trabajo y del nivel medio de vida de la población. Sin embargo, a diferencia de esos modelos, tal proceso no se define en relación a las con-

⁷ Esta sección se basa en Rodríguez (1977).

⁸ “Dicha concepción no se presenta inicialmente por separado, como punto de arranque consciente de la elaboración analítica, sino imbricada en los argumentos de teoría y de política económica existentes en los mismos documentos donde está contenida. Y aunque las diversas ideas que la constituyen se van precisando y relacionando mejor unas con otras en documentos posteriores, no es menos cierto que el temprano planteamiento de ese grupo de hipótesis básicas constituye la clave de la unidad del pensamiento de la CEPAL”, Rodríguez (1977).

diciones de una economía tipo, sino que intenta dilucidar qué características asume al propagarse las técnicas capitalistas de producción en el ámbito de un sistema económico mundial compuesto por países centrales y periféricos.

A su vez, se concibe que la configuración del sistema centro-periferia es resultado de ese proceso histórico de propagación del progreso técnico e, implícitamente, se asume la idea de un desarrollo desigual originario. Mientras en el centro tal proceso de propagación requiere un lapso menor, en la periferia –que parte de un atraso inicial– en una primera instancia, en la fase de desarrollo “hacia fuera”, se difunde en el sector primario exportador y otros sectores vinculados a él, pero no al total de la estructura productiva.

De tal proceso, la estructura productiva de la periferia adquiere dos rasgos fundamentales: su carácter especializado (o unilateralmente desarrollado) y heterogéneo (o parcialmente rezagado) que expresa la coexistencia de sectores de alta productividad del trabajo con otros más rezagados; mientras que en el centro es diversificada y homogénea. Sobre esta diferenciación estructural, se produce la especialización productiva, que se corresponde con las pautas tradicionales de la división internacional del trabajo: mientras los centros producen y exportan bienes industriales, la periferia produce y exporta, básicamente, materias primas y alimentos.

b) Términos del intercambio y frutos del progreso técnico

La concepción del sistema centro-periferia admite también una connotación dinámica: partiendo de la hipótesis de que la desigualdad es inherente al sistema, se postula que durante su evolución existe una tendencia a ensanchar la brecha entre los dos polos.

Esta afirmación está sustentada sobre algunos supuestos fundamentales: se considera que el progreso técnico es más acelerado en los centros que en la periferia y, por lo tanto, los incrementos de la productividad del trabajo también son más intensos en el primer caso. A su vez, se observa que el ingreso real medio crece también en forma despareja, como consecuencia de la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, que implica que el poder de

compra de bienes industriales de una unidad de bienes primarios se reduce a lo largo del tiempo.

De esta forma, asumir que la propagación del progreso técnico es más acelerada en los centros y que la relación de precios tenderá a empeorar para la periferia, implica necesariamente que los ingresos medios se diferenciarán a través del tiempo. En otras palabras: dadas las características del sistema, los frutos del progreso técnico tienden a concentrarse en los centros industriales.⁹

c) Causas del deterioro de la relación de intercambio

El concepto de desarrollo entendido como un proceso de acumulación de capital y progreso técnico, que eleva la productividad del trabajo y el ingreso medio, contiene la idea de que tales cambios no tienen un efecto neutro en términos de las transformaciones de la estructura de la producción y el empleo.

En el proceso de industrialización periférica, los incrementos de productividad e ingresos generan una expansión y diversificación de la demanda, sesgada hacia los bienes industriales. Este cambio conduce a una variación en la composición de la producción y el empleo que, dadas las características de la estructura productiva periférica, generan un excedente de mano obra en la producción primaria. Se entiende, en este sentido, que el progreso técnico conduce a desajustes permanentes entre los nuevos requerimientos de empleo y la oferta de mano de obra. Así, la generación continua de un excedente de mano de obra primaria periférica presiona hacia abajo los salarios y los precios, y se constituye como causa fundamental del deterioro de los términos del intercambio.

La situación se presenta como un marcado contraste con la evolución de la dinámica estructural en los centros, en los que, por

⁹ Este tipo de razonamiento implicaba una crítica de la teoría tradicional del comercio y un alegato en favor de la industrialización, en tanto la división internacional del trabajo conducía a la región a un tipo de inserción externa empobrecedora. En este sentido, la industrialización era considerada como el único camino válido al alcance de los países de América Latina para aprovechar las ventajas del progreso técnico (Rosales, 1988).

un lado, la fuerza de trabajo logra un mayor control sobre el salario a causa de una mayor escasez relativa y una mejor organización sindical mientras, por otro, los empresarios sostienen los niveles de beneficio, debido a su menor atomización y a que su producción ocupa los primeros eslabones del proceso productivo.

Esta visión -plasmada en los primeros documentos de la CEPAL- luego sería complementada, en documentos posteriores, con otro tipo de explicaciones acerca de las causas del deterioro de los términos de intercambio, como la falta de dinamismo de la demanda de alimentos y materias primas, debido a la sustitución parcial de productos sintéticos o su mejor utilización a través de innovaciones tecnológicas.

d) La dinámica del sistema: el desarrollo desigual

Una de las conclusiones fundamentales de la concepción del sistema centro-periferia es la existencia de una tendencia inherente a su dinámica a generar un desarrollo desigual entre los centros y la periferia.

Esta idea se fundamenta a partir de la interacción de dos conceptos: por un lado, la diferenciación de funciones en el contexto de la economía mundial, que se expresa en la estructura del comercio internacional y señala la desigualdad de las estructuras entre los países avanzados y los rezagados y, por otro, los diferentes ritmos de incrementos de la productividad del trabajo entre los polos que, sumado a la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, produce una diferenciación de los ingresos medios.

La tesis estructuralista es, en este caso, que la interacción de estos dos elementos, uno estático, la desigualdad estructural y otro dinámico, la diferenciación de productividad e ingreso, interactúan y se refuerzan, como tendencia inherente al sistema, incluso durante la etapa de industrialización.

e) Desarrollo hacia adentro

El cambio en la “pauta del crecimiento periférico”, según el lenguaje de los documentos de la época, de un modelo primario

exportador hacia otro basado en la ampliación de la producción industrial, es interpretado como un fenómeno vinculado a las transformaciones ocurridas en la economía mundial, a partir de tres niveles distintos de abstracción.

Primero, como una respuesta de tipo coyuntural al período de guerras mundiales y depresión de entreguerras, que condicionaron la inserción de la región en la economía mundial. En segundo lugar, en referencia a las transformaciones en la estructura económica mundial, a partir del cambio en el “centro cíclico principal” de Inglaterra a Estados Unidos. Se entiende, en este sentido, que la emergencia de un nuevo centro menos abierto al comercio internacional, implicó un impulso a la industrialización regional.

Finalmente, en el mayor nivel de abstracción, la industrialización periférica es explicada como una lógica respuesta del sistema, como consecuencia de haber alcanzado determinados niveles de productividad e ingresos que, dadas las fuerzas del mercado, impulsan espontáneamente la expansión industrial periférica.

f) Contradicciones de la industrialización periférica

Tal proceso de industrialización periférica, o desarrollo hacia adentro, no constituye, en términos de la tesis estructuralista, una superación de las condiciones de atraso. Por el contrario, al producirse tal proceso en condiciones de una estructura productiva especializada y heterogénea, heredada del período anterior, la industrialización no logra superar la falta de complementación entre los sectores productivos, la condición primario exportadora ni el rezago de productividad laboral, en cuanto la reabsorción se produce en condiciones de productividad diferencial con respecto a los centros.

En este sentido, en la periferia permanecen tres tipos de problemas: la tendencia hacia el desequilibrio externo, el deterioro de los términos de intercambio y la inadecuación de las técnicas productivas importadas de los centros industriales.

En este último caso, aparecen restricciones de tipo microeconómico, como la necesidad de adaptación por problemas de escala y densidad de capital, que llevan a problemas de utilización y

acumulación de capital, cuellos de botella sectoriales (en especial, la infraestructura heredada del período anterior) e inadecuación de tecnología, por ejemplo, en la agricultura, en donde conviven el latifundio y minifundio y por sus propias condiciones estructurales, conducen al uso de técnicas ahorradoras de trabajo.

En síntesis, estas contradicciones se corresponden con una forma particular de industrialización, asociada a una estructura subdesarrollada que, lejos de eliminar las diferencias de estructuras con los centros, la reproducen a un nivel superior.

g) Políticas de desarrollo y planificación

El tipo de industrialización periférica que se venía desarrollando en la región, condujo a una visión crítica de la utilización de las fuerzas de mercado como guía excluyente del crecimiento, en tanto éstas tendían a acentuar las contradicciones de la periferia. La visión del desarrollo como superación de las restricciones estructurales, suponía que ese proceso no se producía de manera espontánea y que, dada su naturaleza esencialmente política, requería de la planificación del Estado.

La necesidad de aplicar políticas de desarrollo, como respuesta a la creciente heterogeneidad estructural, llevó a la elaboración de propuestas de reformas estructurales (agraria, fiscal y social, entre otras) cuyos ejes eran la extensión y difusión del progreso técnico, la ampliación del mercado interno, la homogeneización del sistema productivo y el logro de un mayor grado de autonomía y autosustentación en la dinámica del crecimiento (Rosales, 1988).

Sin embargo, las evidentes dificultades para llevar a cabo tales reformas, de acuerdo a las estructuras de poder vigentes de la época, llevaron a la concepción de una visión integral del proceso de

¹⁰ Celso Furtado fue uno de los que más profundizó en esa dirección. En su tesis del estancamiento, plantea la intrínseca relación entre el tipo de industrialización que se dio en América Latina y sus efectos excluyentes y concentradores del ingreso. En su concepción, los efectos institucionales explican la imposibilidad de concluir que la “racionalidad” y movimiento de los agentes conduzca necesariamente a la maximización del bienestar social (Mallorquín, 1998).

desarrollo, en tanto, la naturaleza de los fenómenos no era exclusivamente económica, sino también política y social.¹⁰

Esto motivó, por un lado, la elaboración de trabajos pioneros sobre la distribución del ingreso y la pobreza, y una reflexión sobre los estilos de desarrollo¹¹, al constatar que, efectivamente, el proceso de industrialización y el crecimiento económico no eran suficientes para reducir el fenómeno de la exclusión social, característico de la región. Por otro lado, llevó a una reflexión sobre los actores sociales y las relaciones de poder en el que se enmarcaban las propuestas de reforma estructural.¹²

3. Agotamiento del modelo de industrialización y crisis del paradigma estructuralista

A partir de los años setenta, cuando entró en crisis el modelo de producción conocido como “fordista” en todo el mundo, en América Latina se puso en evidencia el agotamiento de un estilo de desarrollo, caracterizado como de industrialización por sustitución de importaciones.

A pesar de que el proceso de industrialización sustitutiva había logrado obtener tasas de crecimiento aceptables, la generación de nuevas capacidades tecnológicas y el desarrollo de nuevas instituciones, que permitieron avanzar en algunos aspectos de la transformación estructural, los crecientes desequilibrios macroeconómicos y las marcadas insuficiencias dinámicas de las economías de la región durante ese período, acotaron las perspectivas de un estilo de desarrollo que, en términos de la literatura, se conoció como “hacia adentro”.

En particular, se destacan tres tipos de insuficiencias dinámicas (Ferrer, 1998):

¹¹ Ver Tavares y Serra (1971) y Pinto (1976).

¹² “Probablemente sea esta área el eslabón débil en las propuestas cepalinas. En efecto, aunque ellas daban cuenta de la complejidad sociopolítica asociada a las tareas del desarrollo, tendieron a privilegiar un agente –el Estado–, a quien se le supuso dotado de la capacidad de sustraerse a la formación socioplítica que lo originaba y de modificarla en función del programa industrialista (Rosales, 1988).

- Por un lado, el proceso de industrialización no generó, en la medida de lo esperado, ventajas competitivas dinámicas que permitieran modificar sustancialmente la composición del comercio exterior tradicional.
- En segundo lugar, durante el proceso de industrialización, no hubo un desarrollo suficiente de la capacidad endógena de asimilación y transformación de las tecnologías importadas ni de innovación original, que le permitiera a la región participar plenamente en la difusión de conocimientos en el orden global.
- Finalmente, la vulnerabilidad externa fue agravada por una tendencia generalizada de desequilibrio fiscal y creciente endeudamiento público.

Según Rosales (1988), el agotamiento del proceso de industrialización se debe, además, a fallas objetivas, como:

- Subestimación del manejo de la política económica de corto plazo.
- Descuido de la gestión de las empresas públicas.
- Confianza excesiva en las bondades de la intervención pública en la economía, sin una preocupación suficiente sobre la eficiencia de la gestión.
- Escasa transparencia en la asignación de los recursos, que despertó conductas empresariales rentísticas, amparadas por la falta de competencia.

¹³ “Probablemente ese fue el principal mérito del estructuralismo: plasmar en un proyecto la aspiración latente a la modernidad de las mayorías latinoamericanas. Sin embargo, quizás en ellos radique también su principal debilidad. En efecto, la burguesía industrial, los sectores medios y el proletariado urbano se apropiaron del discurso industrialista de la modernización, en la medida que les era funcional a su proyecto de desplazar a las oligarquías agrarias del poder. Pero fue sólo esa la parte del mensaje estructuralista que adoptaron: la prédica sobre la economicidad y selectividad en las decisiones, sobre la irracionalidad de la protección excesiva, la postergación de la agricultura y las exportaciones, la necesidad de la integración, etc., fue desestimada, al privilegiarse la industrialización a cualquier costo” (Rosales, 1988).

- Sesgo urbano-industrial de la política económica, como parte de una visión cultural que implicaba a la industrialización como un instrumento de modernización social.¹³

Desde un punto de vista complementario, Sunkel (1991) argumenta que “si bien se logró crear un sector industrial y modernizar en parte el sector agrícola, no se logró fortalecer una burguesía industrial moderna, ni el objetivo de dinamizar, estabilizar y diversificar las exportaciones”.

Al abordar las causas del agotamiento de la etapa de industrialización sustitutiva, Sunkel (1991) sostiene que la estrategia de desarrollo estuvo demasiado sesgada hacia la expansión del mercado interno y en el fomento de la producción interna de bienes industriales de consumo previamente importados.¹⁴

Por su parte, la CEPAL ya había advertido sobre tales desequilibrios, incluso antes de que el proceso hubiera dado muestras claras de agotamiento: “El proceso de industrialización adolece de tres fallas fundamentales que han debilitado su contribución al mejoramiento del nivel de vida, a saber: i) toda la actividad industrializadora se dirige hacia el mercado interno; ii) la elección de industrias se ha hecho por razones de circunstancias, más que por consideraciones de economicidad, y iii) la industrialización no ha corregido la vulnerabilidad exterior de los países latinoamericanos” (CEPAL, 1961).

Desde el punto de vista conceptual, el enfoque de la CEPAL, muy asociado con el tipo de industrialización que había tenido la región en esa época, ya había concitado una creciente oposición desde distintos polos ideológicos, a partir de los crecientes desequilibrios que se manifestaron en los finales de los años sesenta.

¹⁴ “Esta preferencia por el consumo y el mercado interno existente, o sea la demanda de los sectores medios y altos, fue lo que sesgó enteramente la estrategia de industrialización y determinó una política de comercio exterior caracterizada por el desmesurado proteccionismo; una política de fomento del consumo mediante subsidios, precios controlados y créditos al consumo; y una política de inversiones destinadas de preferencia hacia la expansión del mercado de bienes de consumo duraderos imitativos, en detrimento, por ejemplo, de la producción agropecuaria o manufacturera para el consumo popular y del ahorro”, Sunkel (1991).

Por un lado, las críticas marxistas, asociadas al enfoque de la dependencia, para quienes el proceso de industrialización no había eliminado la dependencia, sino que la había alterado (Cardoso y Faletto, 1969). El aporte dependentista vinculaba los procesos de crecimiento con los comportamientos de las clases sociales y las estructuras de poder.¹⁵ En particular, utilizaron ese tipo de argumentación para afirmar su rechazo a la tesis desarrollista, por la cual una alianza entre la clase trabajadora y una burguesía industrial comprometida con el proceso de desarrollo permitiría alcanzar la hegemonía política para llevar adelante ese proceso. En esa dirección, el análisis de la dependencia sustentó su crítica al vincular el comportamiento de las estructuras de poder interno con el poder económico y político en el resto del mundo (Bilschowsky, 1998).

En una dirección similar, el trabajo de Pinto (1965), abonó la idea de que el propio proceso de industrialización en la región, a pesar del crecimiento económico, no había eliminado la heterogeneidad estructural, sino más bien modificado su formato, en tanto los frutos del progreso técnico tendían a concentrarse entre distintos sectores, regiones y clases de un mismo país.

A su vez, desde el otro polo ideológico, aparecieron las críticas de raíz neoclásica, por las cuales se sostenía que el proceso de industrialización había generado una asignación irracional de los recursos, en tanto la intervención estatal y el excesivo proteccionismo ahogaban la iniciativa privada y distorsionaban los precios, configurando un esquema de incentivos que propiciaba la corrup-

¹⁵ Es importante destacar que las posturas dependentistas no fueron homogéneas y que el propio desarrollo de una teoría de la dependencia estuvo sujeto a fuertes controversias acerca de sus supuestos e implicancias. Estas estaban vinculadas al grado de ruptura respecto de la ortodoxia marxista y, en el ámbito regional, del propio estructuralismo latinoamericano. En ese sentido es posible distinguir dos corrientes principales: una, la del desarrollo dependiente (Pinto, 1965 y Cardoso y Faletto, 1969) que contemplaba la posibilidad de diferenciar la estructura económica y política dentro del propio marco capitalista, esto es, sin eliminar el fenómeno de la dependencia y, por otro, el enfoque del desarrollo del subdesarrollo de autores como Frank (1963) o Dos Santos (1965), para quienes la “independencia” era un sinónimo de revolución social.

ción de los agentes políticos y conductas empresariales “rentísticas” e ineficientes, que impedían enfrentar exitosamente la competencia internacional.

Sin embargo, en contraste con esta visión neoclásica del proceso de industrialización en América Latina, cuyo discurso se hizo hegemónico a partir del avance de las concepciones más ortodoxas de los años '70, una lectura estructuralista pone de manifiesto que, pese a que el proceso no tuvo la profundidad ni la equidad que se dio en los países del este asiático, existió un importante desarrollo de capacidades tecnológicas e instituciones que, al difundirse a lo largo del aparato productivo y la estructura social, dieron lugar al surgimiento de una “cultura” productiva de enorme importancia en el marco de una visión evolutiva de largo plazo (Katz y Kosakoff, 1998).¹⁶

La crisis del modelo de industrialización en Latinoamérica se corresponde, además, con otros fenómenos de naturaleza política (la irrupción de dictaduras militares en muchos países de la región) y económica (fin de un ciclo de expansión mundial, creciente inestabilidad macroeconómica y agotamiento del modelo fordista de producción, entre otros) que coinciden con la crisis de los principios económicos poskeynesianos y de la economía del desarrollo, y que dieron lugar al surgimiento de una nueva ortodoxia, neoclásica en sus principios económicos y conservadora en lo político (Hirschman, 1980; Bielschowsky, 1998; Rosenthal, 1996).

El avance de esa nueva ortodoxia apareció con mayor radicalidad a mediados de los años '70 en los países del cono sur –Argentina, Chile y Uruguay– de la mano de gobiernos militares, y a

¹⁶ “La ISI no tuvo consecuencias tan decididamente negativas como la sugiere la interpretación neoclásica (...) *Pari passu* con la expansión industrial, infinidad de empresas de la región, ramas completas de actividad, regiones, fueron desarrollando una base tecnológica propia y un stock de conocimientos empresariales y técnicos, así como calificaciones operarias, hábitos de comportamiento laboral, formas de organización de la producción, mecanismos de interacción social, formas de confianza mutua e interdependencia entre agentes productivos, etcétera, que les permitió mejorar significativamente la productividad relativa de factores, cerrando la brecha que originalmente las separaba del escenario internacional”, Katz y Kosakoff (1998).

través de la aplicación de programas de corte “monetarista” o “neoconservadores”, cuyo objetivo era la estabilización macroeconómica y el control de la inflación, a través de políticas monetarias restrictivas, y el reestablecimiento de los precios “correctos”, mediante la liberalización del comercio y de los mercados financieros internos, la apertura a las corrientes internacionales de capital y la desregulación (Rosenthal, 1996).

Aunque esa orientación no se dio de forma homogénea en toda América Latina –por ejemplo, en Brasil y México hubo una mayor continuidad del proceso de industrialización y participación estatal en la planificación del desarrollo–, se produjo en la región un cambio en la orientación general de las políticas, acorde con el nuevo clima ideológico mundial, con una preocupación mayor por aspectos de corto plazo y la presencia creciente del sector financiero en el centro de los acontecimientos económicos (Bielschowsky, 1998).

A la par de los cambios que se iban produciendo, la literatura económica se fue sesgando hacia los problemas de corto plazo, desplazando las preocupaciones sobre el desarrollo. A su vez, este deslizamiento teórico estuvo asociado a un reposicionamiento defensivo de la corriente estructuralista. En particular, los análisis de la CEPAL durante esos años tendieron a enfocarse hacia los temas de mayor urgencia, postergando –hasta fines de los años ‘80– los temas que tradicionalmente habían constituido su eje central de pensamiento: el desarrollo de largo plazo de las economías periféricas.¹⁷

Finalmente, el predominio de la ortodoxia de esos años, y su retórica de ataque a la intervención estatal, al empresariado “rentístico” y a los sindicatos, que impedían el libre funcionamiento del mercado y, por lo tanto, limitaban la eficiencia y condicionaban el desarrollo, desembocaría, unos años después, en el recetario neoliberal, que John Williamson (1990) recreó en el “Consenso de Washington”, como antecedente inmediato del proceso de ajuste estructural que se daría en la década siguiente en la mayoría de los países de la región.

¹⁷ “A juicio de Enrique Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL entre 1972 y 1985, la etapa fue de ‘sobrevivencia’ a esas circunstancias”, Bielschowsky (1998).

Capítulo 3

Cambio estructural y renovación teórica.

El debate en los países centrales

1. El cambio estructural y la nueva agenda del desarrollo

La crisis del paradigma estructuralista latinoamericano de los años '70 y '80, que implicó –a su vez– un resurgimiento de las visiones más ortodoxas, se inscribe en un proceso más amplio: el del agotamiento de un estilo de desarrollo.

El surgimiento de otra etapa del desarrollo capitalista, sustentada en una nueva revolución tecnológica –basada en la microelectrónica y las nuevas tecnologías de la información y comunicación– estuvo acompañada de un ciclo conservador en lo político y neoliberal en lo económico.¹⁸ El efecto más visible en la mayoría de los países capitalistas fue el proceso de desmantelamiento, con distinto ritmo e intensidad, de las funciones del Estado de bienestar, característico de la etapa previa.

Sin embargo, tal proceso no fue lineal. Durante la década de 1980, la aparición de nuevos principios de la producción, em-

¹⁸ “Se podría decir que el pensamiento económico está sujeto a un proceso comparable a los ciclos que caracterizan a la evolución de la economía. El equivalente de las ondas de Kondratieff –los largos ciclos– es un reflejo de las tendencias teóricas predominantes en una determinada época, en lo que respecta a dos temas interrelacionados, el papel económico del gobierno y el grado de apertura al comercio internacional. Los ciclos más cortos, entonces, serían un producto de los excesos que suelen cometerse cuando se aplican en la práctica las políticas que surgen del mundo de las ideas. En otras palabras, las acciones están determinadas por las ideas así como las ideas se ven influidas por las acciones”, sostiene Rosenthal (1996).

pleados con singular eficiencia por la economía japonesa, le dio fuerza a los pronósticos de muchos economistas heterodoxos, acerca de la “japonización” de los sistemas productivos, incluso en las economías occidentales. Sin embargo, en forma paralela, se venían produciendo cambios trascendentes en la configuración del nuevo orden internacional, posterior a la crisis del fordismo.

En un proceso que se remonta a principios de los años '70 –con la eliminación de los tipo de cambio fijos y una nueva estrategia norteamericana de manipulación de las tasas de interés– se produjo un cambio súbito y estructural de los mercados de dinero (Schvarzer, 1999). La fuerza creciente de las innovaciones financieras y su difusión a escala mundial, con Estados Unidos a la cabeza de tal movimiento, configuran un nuevo esquema en el que se dirimen las relaciones entre los países.

Este esquema –en el que los mercados financieros de los países en desarrollo son significativamente más incompletos que los internacionales y el grado de autonomía macroeconómica más reducida–, impone severas restricciones a las políticas monetarias de casi todas las naciones, lo que se traduce en una pérdida de soberanía de las economías más pequeñas en relación con los grandes centros financieros internacionales. Tales cambios plantean una dinámica estructural muy particular para los países en desarrollo, especialmente si se la mira a la luz de las ideas estructuralistas acerca de las relaciones centro-periferia.¹⁹

En efecto, a las tradicionales asimetrías de la economía internacional, como las que se registran en el campo de la producción y la tecnología, se les suman otras ya existentes, pero que en los últimos años, y a la luz de los cambios en la estructura económica mundial, han cobrado un protagonismo creciente, como las asi-

¹⁹ Sin embargo, tal esquema no está exento de contradicciones. Según Boyer (1999), no es posible afirmar que tal proceso esté enteramente difundido, ya que las coyunturas nacionales y los regímenes de reglamentación nacional son muy diversos. De esta forma, sostiene el economista francés, la inestabilidad es una de las características de tal proceso, reflejado en la “falta de sincronización entre las instituciones que dirigen el régimen de crecimiento económico de la mayoría de los países y el nuevo régimen financiero surgido de la apertura a esas innovaciones”.

metrías financieras y macroeconómicas, que inducen las elevadas vulnerabilidades cíclicas de los países en desarrollo, así como las asociadas a los grados de movilidad internacional de los distintos factores de la producción (Ocampo, 2001).

Estas asimetrías de la economía mundial tienen un fuerte componente centro-periferia, en la medida que afectan de manera diferencial a las distintas economías de acuerdo a su posición dentro del sistema económico internacional. En el marco del anterior estilo de desarrollo de la economía mundial, la existencia de instituciones como la UNCTAD u otras afines, respondían a la necesidad de corregir esas asimetrías, a través de un trato especial a los países en desarrollo.

Sin embargo, como plantea Ocampo (2001), los resultados de esas iniciativas fueron frustrantes y, con el tiempo, esa visión se fue erosionando radicalmente para, finalmente, ser reemplazada por un paradigma alternativo, cuyo objetivo básico es la reordenación de la economía internacional para garantizar un “campo de juego nivelado” que asegure el funcionamiento eficiente de las libres fuerzas del mercado.

Desde esta perspectiva, las ventajas para los países en desarrollo derivadas de la nueva agenda del desarrollo estarían dadas por el desmonte del proteccionismo en los países desarrollados en sectores sensibles para los menos desarrollados, un marco comercial con reglas claras y estables, y el diseño de políticas macroeconómicas preventivas que sirvan para “autoprotegerse” contra la volatilidad financiera.

Por lo tanto, una de las consecuencias principales del nuevo esquema internacional es que la agenda del desarrollo no contiene correcciones a las asimetrías que tienden a generar divergencia en los patrones de desarrollo, en tanto la “nivelación del campo de juego” es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar tal objetivo, ya que en la práctica implica serias restricciones para los países en desarrollo como, por ejemplo, los estándares de protección intelectual característicos de países generadores de tecnología y las limitaciones a la adopción de políticas orientadas a promover nuevos sectores productivos,

tanto para el mercado interno como para las exportaciones (Ocampo, 2001).

Al igual que en los años '30, los cambios estructurales que se producían en la economía mundial dieron lugar al surgimiento de una nueva ortodoxia teórica, fundada sobre la teoría microeconómica de la “optimización”, para la cual el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado garantiza el máximo de bienestar social. De esta forma, sobre la base del supuesto de que las señales del mercado transitan en forma transparente y fluida entre mercados y generaciones, con lo cual se garantiza la plena coordinación de múltiples decisiones individuales, se concluye que los desequilibrios estructurales no existen, salvo aquéllos generados por la intervención estatal (Ffrench Davis, 1999).

En el plano de las políticas públicas, el predominio de esta visión trajo aparejado las recomendaciones basadas en la liberalización como sinónimo de maximización del bienestar y, de esta forma, se convirtieron en la base conceptual de los programas de estabilización y ajuste estructural²⁰, cuyo discurso fue adoptado por los principales organismos financieros internacionales. Así, las “recetas neoliberales” se propagaron por todo el mundo capitalista, conformando los inestables cimientos de un nuevo estilo de desarrollo.

2. ¿El surgimiento de una nueva heterodoxia?

El predominio de las concepciones más ortodoxas en el plano del diseño de las políticas públicas²¹, sin embargo, no se hizo completamente extensivo al campo de la teoría. Por el contrario, en el propio marco de los países centrales, comenzaban a surgir nuevos aportes en otra dirección.

²⁰ Paradójicamente, el discurso neoliberal, al tiempo que criticaba las bases conceptuales de los programas heterodoxos de cambio estructural, incorporaba a su lenguaje categorías cercanas al discurso estructuralista. Al respecto, Rosales (1988) señala que “la propia preocupación que se advierte hoy en día por el tema del ajuste estructural constituye un tributo tardío a la escuela estructuralista latinoamericana”.

²¹ En el caso latinoamericano las ideas monetaristas y ofertistas comenzaron a aplicarse, aunque sea parcialmente, a mediados de los años '70 en los países del cono sur. Luego, en los años '90, se generalizaron al resto de la región, esta vez con mucha mayor profundidad.

Ya sea en el propio marco neoclásico o en otras corrientes alternativas a la corriente principal (*mainstream*), estos nuevos aportes exploraban el terreno teórico, traspasando los rígidos límites de la ortodoxia, en algunos casos, por tener una visión excesivamente simplificada de la realidad y, en otros, por cuestiones más filosóficas –o ideológicas²²– que la separaban de aquella ortodoxia monetarista y ofertista, predominante en los principales núcleos del poder mundial.

Esas divergencias metodológicas y filosóficas tendieron a configurar una “nueva heterodoxia” que, en buena medida, era heredera de la ya vieja “nueva economía del desarrollo”, pero también de la escuela estructuralista latinoamericana.

Así, es posible distinguir, por un lado, una heterodoxia de raíz neoclásica, que sólo rompe parcialmente con los postulados de la “economía pura”. En esta dirección se inscriben los aportes de la nueva economía institucionalista, la teoría del crecimiento endógeno, la nueva teoría del comercio internacional y algunos de los aportes en el campo de la organización industrial que, en distinto grado y dirección, incorporan supuestos más realistas que los de la ortodoxia neoclásica, aunque sin salirse por completo de ese esquema de referencia.

Por otro, surgieron aportes alternativos al paradigma neoclásico, que se nutren de otras tradiciones, como la escuela evolucionista, la corriente neo-schumpeteriana y la escuela francesa de la regulación, así como también otros aportes vinculados al papel del Estado en el proceso de desarrollo.

Del mismo modo que en los años '40 la economía del desarrollo destacó que los beneficios del comercio no serían simétricamente apropiables por los países desarrollados y subdesarrollados, a partir de los años '80 el mismo debate evolucionó, pero ya bajo otro nombre: el de la convergencia (o divergencia) internacional en las tasas de crecimiento a largo plazo del producto *per*

²² Según Puterman (1994), ser neoclásico significa, “casi por definición, creer o estar en disposición de creer en la legitimidad de la empresa capitalista y del sistema económico en cuyo seno opera”.

cápita. Al rechazar la visión neoclásica estándar, por la cual todas las economías tienden a un estado de crecimiento estable, la nueva heterodoxia se preguntaría bajo qué condiciones sería posible la convergencia internacional y, por lo tanto, qué tipo de intervención pública sería deseable para ese fin.

Mucho del contenido de esos aportes tiene una connotación más dinámica que la tradicional neoclásica, al asignarle al progreso técnico y al desarrollo institucional un papel clave en el proceso de desarrollo. Esta orientación tiene una clara conexión con los aportes del estructuralismo latinoamericano que, décadas atrás, ya había planteado la centralidad del progreso técnico como motor del proceso económico y, en el marco de la visión centro-periferia, analizado el impacto de las formas de propagación del progreso técnico sobre el estilo de desarrollo, la apropiación de los frutos de los incrementos de productividad, la distribución del ingreso y el empleo en la periferia.

a) La tensión entre teoría apreciativa y formalización

Una distinción relevante de estos nuevos aportes teóricos tiene que ver con que, a diferencia del estructuralismo latinoamericano, éstos estuvieron sujetos a un grado importante de formalización, completando así uno de los espacios vacíos que había dejado la escuela estructuralista, motivo por el cual había sido objeto de crítica por buena parte de la ortodoxia de la época.

Este avance en la formalización de ciertas intuiciones que se habían construido analíticamente en décadas anteriores constituye, a su vez, uno de los hechos más significativos del campo heterodoxo, en la medida en que permite el despliegue de la tensión entre apreciación y formalización, es decir, del abordaje inductivo –que permite una relación más íntima con los hechos empíricos– con la construcción de instrumentos analíticos que posibilitan una utilización más potente de esas apreciaciones teóricas.²³

²³ “Hay una tensión persistente en las ciencias sociales entre las teorías que construimos y la evidencia que recopilamos sobre la interacción humana en el mundo que nos rodea. Ésta es más notable en el campo de la economía, donde el contraste

Esta tensión permanente entre la teorización apreciativa²⁴ y la formalización puede pensarse como dos momentos distintos de un mismo recorrido, el de la investigación económica, que se nutren mutuamente.²⁵ Como señala Nelson (1994): “cuando la investigación económica va por buen camino, la teoría apreciativa y la formal se mantienen en sintonía”.

Así, los nuevos aportes teóricos, en particular los más heterodoxos, no conforman una teoría unificada. Más bien forman parte de un bagaje conceptual que intenta comprender lo observado como un conjunto de fragmentos, no necesariamente consistentes entre sí. Esto se debe, por un lado, a la complejidad de los fenómenos observados. Pero también, a una cautela a la hora de intentar una estilización general, que necesariamente requeriría ignorar las diferencias para tomar los elementos comunes (Dal Bó y Kosacoff, 1998).

A pesar de las diferencias de los distintos enfoques en cuanto a sus supuestos conductuales, tales aportes son complementarios en la medida que responden a una problemática común (los determinantes no automáticos del proceso de desarrollo económico) y utilizan un abordaje metodológico convergente, al menos, en cuanto a la conceptualización de los agentes económicos en un nivel de agregación menor que el tradicional, es decir, al nivel de la firma y

entre las implicancias lógicas de la teoría neoclásica y el desempeño de las economías (independientemente de como se definan y midan) es pasmoso”, North (1990).

²⁴ Nelson (1994) define a la teorización apreciativa como el análisis económico que, a pesar de incluir cierto nivel de teorización, se mantiene relativamente cerca de los datos y se expresa en general mediante palabras.

²⁵ Además, esta relación también puede expresarse en los términos comprensión y consistencia. La teoría neoclásica es un buen reflejo de una teoría “pura”, de gran consistencia interna, aunque en muchos casos, alejada de la comprensión de los hechos empíricos. Una visión crítica del tipo de abordaje metodológico característico neoclásico, con gran desarrollo en la formalización, pero con escaso poder explicativo, lo brinda Jostow, citado por Tirole (1990): “De algún modo, uno tiene el claro presentimiento de que las enseñanzas importantes provienen de las teorías informales, de las historias y observaciones sobre el comportamiento y de que los modelos formales se producen *ex post* para demostrar que algún tipo de aparato formal puede explicar o incorporar algo de lo que, de hecho, se observa”.

bajo supuestos que dejan atrás la noción convencional de competencia perfecta.

b) ¿Una vuelta a los clásicos?

Finalmente, otra característica relevante de los nuevos aportes heterodoxos, en particular los de raíz no neoclásica, es su conexión con la tradición clásica de la economía, en contraposición con los autores neoclásicos. En una línea similar a la trazada por los estructuralistas latinoamericanos en los años '50, estos enfoques tienen en común con la tradición clásica una mirada de largo alcance, esto es, una preocupación por los determinantes del cambio económico de largo plazo.

Según señala Sunkel (1989), las diferencias conceptuales entre el enfoque neoclásico y “las escuelas disidentes”, y en particular el estructuralismo, acerca de la comprensión del proceso de desarrollo económico, pueden visualizarse a través de la importancia que le otorgan cada una de ellas a las existencias (“dotación de recursos humanos, naturales y de capital que una sociedad tiene a su disposición en un momento determinado”) y a los flujos (“las corrientes de producción, ingresos, gastos y transferencias por unidad de tiempo obtenidos por esa dotación”).

Así, los neoclásicos han tendido a eliminar, de su marco teórico, programas de investigación y recomendaciones de política, toda referencia a los recursos productivos (existencias) y se han concentrado exclusivamente en los flujos, tanto microeconómicos como macroeconómicos. Tal énfasis en los flujos pone en primer plano el problema de los ajustes de la economía en el corto plazo respecto del equilibrio, excluyendo de su análisis otros aspectos del proceso socio económico, como la dinámica de los recursos productivos y su vinculación con la tecnología, las instituciones, el poder, la cultura, que tienen que ver con la manera en que esos recursos se crean, se poseen, se combinan, se utilizan y reproducen (Sunkel, 1989). Los aportes heterodoxos, siguiendo la tradición clásica, tendieron a retomar tales aspectos dinámicos, tomando un foco de referencia más amplio que el tradicional neoclásico.

A su vez, esta vuelta a los clásicos, puede interpretarse como un intento por retomar algunas de las preocupaciones de la economía política clásica, al menos en el siguiente sentido: una de las consecuencias más relevantes del predominio neoclásico en el campo económico, es la escisión de los conceptos económicos de la fundamentación filosófica, esto es, la teoría económica estándar se “independizó” de las otras disciplinas, recortando su objeto de estudio al análisis ahistórico del intercambio, construido sobre una noción del hombre que se reduce exclusivamente a la dimensión económica (“el *homo economicus*”).

Por el contrario, como afirma Levín (1999), “en los siglos XVII y XVIII, la articulación entre la economía política y la filosofía era una misión intelectualmente activa de aquella: los conceptos económicos se desplegaban ellos mismos en un medio filosófico”.

Adam Smith es un buen ejemplo de ese proceder. Según Bianchi (1997), Smith describe el funcionamiento de la máquina de la riqueza de las naciones después de haber profundizado los elementos de cohesión del agregado social (en La Teoría de los Sentimientos Morales), identificando a la afinidad (“*sympathy*”) como factor necesario para considerar la noción de competencia. O, en palabras de Levín (1999): “por un lado reivindica el comercio como condición *sine qua non* del progreso (el despliegue de la división del trabajo es correlativo con la extensión de los mercados) y por el otro, arguye, ese progreso únicamente es posible si se funda sobre principios morales”.

Los nuevos aportes heterodoxos, en su crítica de la economía neoclásica, dan cuenta, en mayor o menor medida, según el caso, de su inconsistencia epistemológica. Sin embargo, resulta notable la ausencia, a nivel teórico, de un desarrollo activo en el campo de la filosofía política en donde integrar los conceptos económicos. En este sentido, aunque hay algunos aportes que marchan en esa dirección²⁶, hay que destacar su carácter exploratorio e inconcluso.

A continuación, se reseñan los principales aportes de esos enfoques teóricos.

²⁶ Ver, por ejemplo, Bianchi (1997), Poma (2000) y Boyer y Saillard (1996).

3. Principales aportes

a) Teoría de la Regulación

La Teoría de la Regulación surgió a comienzos de los años '70, en buena medida, como una respuesta a los cambios estructurales de la época y la falta de respuestas a nivel teórico de la corriente neoclásica, por un lado, y el marxismo ortodoxo, por otro. En el primer caso, el rechazo provenía, básicamente, por su construcción axiomática, sustentada sobre el principio de racionalidad universal propia del *homo economicus* y un concepto de equilibrio que describe la compatibilidad de un conjunto de comportamientos individuales interactuando exclusivamente a través de los mercados.

En cambio, el regulacionismo tiene un vínculo muy fuerte con el marxismo en sus aspectos esenciales, en particular, la noción de que el sistema capitalista es un sistema evolutivo dinámico (y de ahí su conexión con las corrientes de evolucionistas y neo-schumpeterianas). Sin embargo, en términos regulacionistas, las categorías marxianas adoptan un carácter heterodoxo, en particular por su rechazo al tratamiento clásico de la teoría del valor y el desarrollo de nuevas categorías no estrictamente marxistas.

Según Boyer y Saillard (1996) los cuatro pilares del regulacionismo son:

- Una fuerte interacción con disciplinas vecinas como la historia, la sociología o las ciencias políticas, de las cuales se aceptan algunas hipótesis y conclusiones.
- La generalidad de la teoría no proviene de una derivación axiomática, sino de la generalización progresiva de sus nociones básicas y de sus resultados.
- Una apuesta por “historicizar” la teoría económica.
- El regulacionismo trabaja siempre con el mismo conjunto de hipótesis, que trata de explicar el mayor número de hechos estilizados, en lugar de elaborar continuamente hipótesis *ad hoc* para explicar lo que el marco general no contiene (como en el caso neoclásico).

La teoría regulacionista contiene un conjunto de conceptos y métodos que permiten analizar tanto el cambio estructural como

las regularidades del sistema capitalista. La dinámica capitalista es comprendida como una interacción permanente entre crisis y regularidades. A su vez, la especificidad del mensaje regulacionista se vincula a la historicidad de los fenómenos económicos: cada sociedad tiene la coyuntura y crisis que corresponde a su estructura y, por lo tanto, sólo podrá ser superada por una conjunción de innovaciones institucionales.

Según Boyer (1999), las relaciones capitalistas han demostrado su permanencia y su difusión a nuevos espacios por haber encontrado nuevas formas institucionales, específicas de cada país y cada período histórico. Así, la evolución capitalista se describe como una sucesión de “modos de regulación”, definidos como un conjunto de procedimientos y conductas individuales y colectivos que tienen la propiedad de: i) reproducir las relaciones sociales fundamentales a través de la conjunción de formas institucionales históricamente determinadas; ii) sostener y “conducir” el régimen de acumulación vigente; y iii) asegurar la compatibilidad dinámica de un conjunto de decisiones descentralizadas, sin que los actores económicos estén interiorizados de los principios del ajuste del conjunto del sistema (Boyer, 1990).

Es interesante remarcar en este punto la conexión de estas ideas con las elaboradas en décadas anteriores por el estructuralismo latinoamericano. En particular, por la forma en que se conectan las instituciones con la estructura económica y, de forma más general, por la coexistencia de estilos de desarrollos diferentes, más allá de la dependencia respecto del sistema internacional.

b) La autonomía enraizada: abriendo la caja negra del Estado

Así como en la tradición neoclásica el tratamiento teórico de la empresa quedaba resumido a sus características técnicas, esto es, a una función de producción, algo similar ocurrió con la conceptualización del Estado. En términos de la teoría estándar, el Estado era concebido como una caja negra, entendiendo que su funcionamiento no formaba parte de los problemas relevantes de los que se ocupa la ciencia económica.

Al igual que en el caso de la empresa, la evidencia empírica demostró la relevancia que adquieren distintas configuraciones del aparato estatal en el marco del desarrollo de las economías capitalistas, en particular de aquellas que emprendieron fases de crecimiento sostenido, como en el caso de los países del este asiático.

La apertura de la caja negra del Estado, sin embargo, no fue una tarea exclusiva de la heterodoxia. Por el contrario, la corriente neoutilitarista²⁷, defensora del Estado mínimo, aplicó al análisis del funcionamiento del Estado los instrumentos corrientes de la optimización individual. En esta concepción, la esencia de la acción del Estado radica en el intercambio entre funcionarios y sus sustentadores, que compiten por cargos y rentas, generando “pesos muertos” que disminuyen la eficiencia y el dinamismo productivo.

En los últimos años, por su parte, surgió una importante literatura²⁸ que trata el problema del funcionamiento del Estado en el contexto de países que deben emprender cambios estructurales, retomando la tradición clásica del institucionalismo comparado. Por ejemplo, Evans (1996), a partir de un análisis comparativo del rol y funcionamiento del Estado en varios países en desarrollo, explora las condiciones propicias para reforzar la capacidad estatal en los procesos de cambio estructural.

Evans retoma conceptos clásicos como los de Karl Marx (el Estado refleja los intereses existentes en la realidad), de Karl Polanyi (desde el comienzo, la vida del mercado quedó entrelazada no sólo con otros tipos de lazos sociales, sino también con las formas y políticas fijadas por el propio Estado), de Max Weber (en cuanto a que el funcionamiento de la empresa capitalista y los mercados dependen de un sólido marco de autoridad que sólo puede proporcionar el Estado burocrático. Así, la capacidad del Estado dependía de que la burocracia fuera una entidad corporativamente coherente y aislada de las demandas de la sociedad), de Alexander Gerschenkron (el Estado como movilizador de los recursos

²⁷ Ver, por ejemplo, Buchanan, Tollison y Tullock (1980).

²⁸ Ver Sikkink (1993) y Amsdem (1991).

que exceden la capacidad del sector privado, o como empresario cuando las instituciones no distribuyen adecuadamente el riesgo, en particular en los países de industrialización tardía) y de Albert Hirschman (en los países de industrialización muy tardía, el papel empresario del Estado, sustituyendo el elemento faltante del desarrollo: la capacidad empresarial. El Estado como impulsor de incentivos desequilibrantes para instar a los capitalistas privados a invertir y, al mismo tiempo, aliviar los cuellos de botella que generan desincentivos para la inversión, esto es, el Estado enraizado con el sector privado).

A la luz de esta tradición clásica, Evans desarrolla el concepto de autonomía enraizada (*embedded autonomy*), con el cual entiende que la capacidad transformadora del Estado requiere de una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas, para garantizar, por un lado, la protección de la burocracia de los grupos de presión y consolidar objetivos institucionales independientes, mientras por otro, de un fuerte enraizamiento con el sector privado para poder responder a sus necesidades. En este sentido, el enraizamiento sólo puede ser comprendido en el marco de la autonomía.

Estos conceptos cobran relevancia a la luz de la experiencia de las economías latinoamericanas de posguerra y de la corriente estructuralista, en la medida en que evidencian la necesidad de incorporar una visión más compleja que la del pasado, acerca del rol y funcionamiento del Estado en la estrategia de desarrollo de los países de la región.

c) Nueva economía institucionalista

La nueva economía institucionalista (NEI) surgió a partir de mediados de los años '70, retomando los aportes de la economía institucional de los años '30, que habían quedado relegados en el campo teórico de posguerra, como consecuencia del casi total predominio de la teoría microanalítica neoclásica durante ese período.

A su vez, la NEI representa un intento por integrar, en una teoría coherente, aquellos aportes de los años '30, que provenían

de distintas disciplinas –básicamente economía, derecho y organización– y que se habían desarrollado de forma independiente.

Todos ellos tenían en común una visión crítica de los supuestos microanalíticos neoclásicos, pero no de la base conceptual de tal esquema. Un buen ejemplo es el caso del análisis de la naturaleza de la firma. El aporte de Coase (1937) se centró en el análisis de la firma como mecanismo alternativo al mercado en la coordinación de la asignación de los recursos. El argumento recae en que en presencia de incertidumbre, la utilización del sistema de precios puede resultar costoso, con lo cual la firma, a través de la coordinación de la autoridad, puede eliminar o reducir tales costos. Así, la asignación de los recursos dependerá, en última instancia, de un análisis comparado de los costos de hacer o intercambiar, alcanzando un nuevo nivel de equilibrio que incluye los costos de transacción.

Además, en el campo económico se destacaban otros aportes como los de F. Knight (1965) –no sólo en cuanto al tratamiento de la incertidumbre, sino también de los supuestos conductistas, en particular del “azar moral”– o de J. Commons (1934), al comprender a la empresa como una estructura de gobernación y no sólo como una función de producción.

A su vez, en el campo del derecho, se avanzaba en una visión distinta de los contratos y de los supuestos de eficacia jurídica neoclásica, sentando un antecedente de la literatura posterior sobre el ordenamiento privado. Por su parte, en el campo de la organización industrial, se destacan los aportes de H. Simon (que conceptualizó el tema de la racionalidad limitada), A. Chandler (con sus estudios de historia empresarial) y M. Polanyi (que desarrolló el tema del conocimiento idiosincrático, en una línea similar a la de Arrow).²⁹

Así, la NEI integró todos estos aportes de la heterodoxia neoclásica, para construir un esquema conceptual que incluya un tratamiento más realista del rol de las instituciones (en este caso las instituciones económicas del capitalismo) dentro de la organización económica.

²⁹ Ver Williamson (1985).

Esto implicó complementar la preocupación convencional por los precios de producción, con la referida a los costos de transacción, tales como negociar, redactar y firmar contratos, pero también monitorear su cumplimiento. De esta manera, el principal problema pasa a ser la identificación de las principales formas de organización de los mercados, las formas de cuasi mercado y las formas jerárquicas de organizar la producción. La proposición neoinstitucionalista avanzó en el análisis de las formas no tradicionales de contratación, pero aceptó las propiedades neoclásicas para los mercados competitivos (Williamson, 1985)

Se trata de un enfoque con orientación de contratación: “cualquier cuestión que pueda formularse como un problema de contratación, puede investigarse ventajosamente en términos de la economía de los costos de transacción” (Williamson, 1985)

Este tipo de exploración teórica suponía cierto grado de ruptura en los supuestos conductistas neoclásicos, en particular, del tratamiento del tipo de racionalidad con que se supone que operan los agentes y de la forma en que buscan el interés propio. En la línea del trabajo de Simon (1947), la economía de los costos de transacción planteó un principio de racionalidad semi-fuerte, o racionalidad limitada, en el que los agentes son intencionalmente racionales, pero sólo en forma limitada. A su vez, supuso un nivel fuerte de orientación al interés propio (oportunismo), por el cual se incluía la posibilidad de dolo en esa búsqueda, ya sea en su forma ex-ante (selección adversa) o ex-post (azar moral).

Además, enfocó el problema de la contratación como un tema sujeto a incertidumbre y especificidad de activos, temas poco analizados por la ortodoxia, claves para la identificación de formas de contratación alternativas y sus correspondientes estructuras de gobernación asociadas a cada una de ellas.

De tal esquema conceptual se infiere que el propósito y efecto de las instituciones es el de economizar los costos de transacción, en una organización económica sujeta a la incertidumbre, la especificidad de activos, el oportunismo y la racionalidad limitada.

Por su parte, North (1990) definió a las instituciones como “las reglas de juego de una sociedad o, más formalmente, como las

limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”...y ...“por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”.

Además, la conceptualización de North vinculó el tema del cambio institucional con el desempeño económico, analizando la eficiencia que se deriva de los incentivos estructurados por las instituciones. Distinguió entre los organismos y las instituciones, en cuya interacción se va moldeando el cambio institucional. De esta forma, las instituciones reducen la incertidumbre creando un marco estable –aunque no necesariamente eficiente– para la interacción humana, pero que a la vez está en continuo cambio.

El análisis neo-institucionalista, y en particular, el enfoque de los costos de transacción, permiten incorporar una visión más compleja de la naturaleza de los fenómenos económicos, al romper parcialmente con los supuestos más rígidos de la teoría neoclásica. Es útil para comprender, de manera estática, la ubicación de los límites de la firma. Sin embargo, al no apartarse de las nociones de optimización y equilibrio, no da cuenta de los cambios que enfrenta una firma en el tiempo frente a las variaciones de su entorno, lo que la hace un elemento limitado para el análisis dinámico (Dal Bó y Kosacoff, 1998).

d) Organización industrial: aspectos dinámicos

En el caso específico de la teoría de la organización industrial, es decir, del estudio del funcionamiento de los mercados imperfectos, los años '70 marcaron también el surgimiento de una nueva heterodoxia, heredera, en buena medida, de otros aportes previos en el campo no estrictamente ortodoxo.

La teoría de la organización industrial, en su visión tradicional de raíz neoclásica, se asocia a las tradiciones de “Harvard” y de “Chicago”. En el primer caso, se trata de una tradición empirista, que desarrolló el paradigma “estructura-conducta-desempeño”, por el cual la conceptualización del funcionamiento de los mercados respondía a relaciones de tipo determinística: la estructura (tamaño del mercado, escala de producción, estructura de precios, etc.) determina la conducta de las empresas (precios, inversiones, etc.)

que, a su vez, produce un funcionamiento (o desempeño) de los mercados (eficiencia, ritmo de innovación, rentabilidad, etc.). Tal determinismo estructural implicaba la identificación de condiciones básicas de funcionamiento de los mercados (variables exógenas) que determinaban el desempeño de las empresas. Este tipo de abordaje inducía a la utilización de instrumental econométrico que, aunque débil desde el punto de vista teórico, indujo a una serie de interpretaciones informales, que luego serían retomadas por la heterodoxia (Tirole, 1990).

Por su parte, la tradición de “Chicago” avanzó en el terreno teórico hacia un análisis más riguroso que el anterior (Tirole, 1990). Este enfoque está asociado a la idea, luego desarrollada por Baumol (1982), de que la eficiencia de los mercados estaría asociada al aumento de su “contestabilidad”, vía la reducción de la concentración industrial.

A partir de los años '70, una nueva oleada teórica invadió el terreno de la organización industrial. En particular, se destacan dos enfoques que venían a incorporar una visión más compleja que la tradicional neoclásica: el enfoque contractual (asociado al neo-insitucionalismo) y el enfoque administrativo (teorías de la organización). Ambos enfoques avanzarían sobre los supuestos neoclásicos acerca de los agentes tipo, la racionalidad sustantiva, la información perfecta, la ausencia de incertidumbre o el comportamiento maximizador de beneficio.

En el primer caso, destacando los aspectos contractuales, sobre la base de la teorización de los costos de transacción, esto es, suponiendo oportunismo, racionalidad limitada y especificidad de activos. Por lo tanto, las formas alternativas de organización de la producción (integración vertical y horizontal) no necesariamente implican motivos de monopolio, sino que responden a un concepto de eficiencia más amplio, aunque compatible con la noción de equilibrio y maximización neoclásica.

Por su parte, las teorías de la organización introducirían nuevos elementos, también vinculados con la eficiencia, aunque no estrictamente neoclásicos: los problemas de incentivos derivados de la discrecionalidad de los agentes, la asimetría de información,

la divergencia de objetivos de grupo diferentes y de una estructura de gobernación jerárquica con objetivos múltiples, los sistemas de control y los derechos de propiedad, entre otros.

A su vez, en los años '90 cobró relevancia el enfoque sistémico, que toma elementos de los enfoques anteriores pero que implica un grado de ruptura más amplia en relación al paradigma neoclásico. El abordaje neo-schumpeteriano se inscribe en esta dirección. Sus principales definiciones se vinculan a una conceptualización diferente de la idea de competencia, en la cual se desarticula la idea determinista de estructura y desempeño, y se desarrolla el concepto de “ambiente competitivo”, que no depende exclusivamente de la estructura de mercado vigente, sino de las “presiones competitivas” y del grado de “eficiencia selectiva” de los mercados.

Para ello, rompe con los conceptos neoclásicos tradicionales de equilibrio (dado que la competencia es un mecanismo de diferenciación y no de equiparación, lo que da lugar a un proceso de tipo evolutivo) y racionalidad sustantiva o maximizadora de los agentes, en la medida en que existe incertidumbre a la Knight, es decir, riesgo en el sentido fuerte, no calculable de manera probabilística (Possas, 1996).

Al romper con la idea de equilibrio competitivo, los mercados se conceptualizan como un ambiente de selección de innovaciones, en el que la coordinación económica vía el sistema de precios no garantiza la conciliación de intereses ni la armonía social y produce un proceso de “destrucción creadora” de capacidades productivas, empresas y empleo (Possas, 1996). Así, se da lugar al concepto de “diversidad” como esencia y efecto del proceso competitivo, por el cual no existen soluciones únicas, ya que el resultado de la competencia implica un proceso de diferenciación. A su vez, los conceptos de incertidumbre y complejidad, inducen a un abordaje en el que se reemplaza la noción de maximización racional de funciones objetivas bien determinadas por la de racionalidad procesual, por la cual los agentes tienden a definir rutinas, desarrollando un proceso evolutivo específico.

De esta forma, el estudio de la configuración y evolución de los mercados se estructura a partir de la interacción dinámica entre

las estructuras industriales y las estrategias empresariales. Por ello se entiende que esas estrategias no son únicas, ya que dependen del sendero evolutivo de cada agente particular. Sin embargo, esto no quiere decir que todas las trayectorias sean posibles o que no hayan regularidades o vínculos sistemáticos en las conductas empresariales. Mas bien, el abordaje neo-schumpeteriano asume que la diversidad estratégica implica no negar, *ex-ante*, la viabilidad de estrategias que en el marco neoclásico aparecen como anticompetitivas.

Así, se le otorga un rol preponderante al concepto de paradigmas y trayectorias tecnológicas y otros elementos estructurales de lenta maduración, como las instituciones, que definen una relación no determinística pero si real entre estructura y desempeño.

e) Nueva teoría del comercio internacional

El desarrollo teórico de la microeconomía no estrictamente ortodoxa durante los años '70, en particular en el campo de la organización industrial, que vendría a revisar críticamente algunos de los supuestos más restrictivos del marco microanalítico neoclásico, permitió su aplicación en el marco del comercio internacional una década después (Grossman y Helpman, 1992).

A partir de los '80 fueron surgiendo numerosos trabajos sobre economía internacional, con un alto grado de formalización, que levantaban algunos de los supuestos de la visión neoclásica estándar (como la perfecta información, la ausencia de economías de escala, de economías externas, externalidades y bienes públicos o la inexistencia de costos de transporte) al tiempo que incorporaban una visión de “fallas de mercado”, esto es, la existencia de retornos crecientes en la producción de bienes no estrictamente estandarizados, procesos de aprendizaje e interacciones entre las firmas, los cuales redundan en un proceso de competencia imperfecta (Yoguel, 1996).

La introducción de rendimientos crecientes y competencia imperfecta altera la visión tradicional respecto a los determinantes de especialización productiva. En un contexto de este tipo, a las diferencias subyacentes en gustos y dotación de recursos, se le agrega

la concentración geográfica como consecuencia de los rendimientos crecientes (Kugman y Obstfel, 1995).

La introducción de economías de escala internas o externas a las firmas, configura un escenario competitivo distinto del modelo estándar tradicional, en tanto permite un tipo de especialización nacional de acuerdo a un marco de competencia imperfecta, que puede derivar, en el campo normativo, en una conceptualización diferente de la intervención pública en el comercio internacional (Krugman y Obstfel, 1995).

Este enfoque, a su vez, permite incorporar varios de los cambios ocurridos en la orientación del comercio internacional en las últimas décadas, como el creciente peso del comercio intra-industrial y de las empresas multinacionales y las nuevas formas de internacionalización de las firmas.

Además, introduce otros conceptos omitidos bajo el esquema tradicional. Por ejemplo, la vinculación entre innovación y comercio internacional. Así, en un marco de competencia imperfecta, la inversión en investigación y desarrollo forma parte de un comportamiento racional, en la medida que permite obtener rentas extraordinarias derivadas del poder oligopólico que generan (Grossman y Helpman, 1992).

Las nuevas teorías del comercio introducen en modelos formales buena parte del avance heterodoxo en el campo microeconómico, lo que permite un abordaje más cercano a los cambios estructurales producidos en el mercado mundial de las últimas décadas y, en particular, del creciente peso que tienen en el intercambio internacional los productos diferenciados y el comercio intra-sectorial.

Sin embargo, este tipo de abordaje tiene algunas debilidades inherentes, derivadas del marco neoclásico en el que se desarrollan. Por un lado, estos modelos se basan en una idea de equilibrio idéntica a la teoría tradicional. Por otro, la idea de innovación y aprendizaje es altamente restrictiva en cuanto se resume a una actividad perfectamente especificada de asignación de recursos en condiciones de “incertidumbre con expectativas tecnológicas racionales” y a un subproducto “automático” de la producción

acumulada (Dosi, 1991). De este modo, se enfatizan más los aspectos formales de la innovación, como la I&D en un laboratorio, que las innovaciones incrementales que se desarrollan durante la gestión de la producción (Yoguel, 1996).

f) Teoría del crecimiento endógeno

Así como en el ámbito de la teoría del comercio internacional la ortodoxia teórica flexibilizó los supuestos más rígidos de sus modelos, introduciendo algunos de los aportes heterodoxos de la microeconomía, en el campo del crecimiento económico pasó algo similar.

Hasta los años '70, la teoría neoclásica visualizaba al crecimiento económico como un proceso que tendía hacia un estado de crecimiento estable (*steady-growth*), en el que el producto crece al mismo nivel que la población activa. A partir de supuestos como los rendimientos constantes a escala y rendimiento decreciente para cada factor, todo crecimiento superior a ese nivel de equilibrio era explicado a partir del cambio técnico, generado exógenamente al sistema económico, es decir, sin la intervención de los agentes (Solow, 1992).

Por otra parte, otros modelos, como los de Arrow y Kaldor, ya habían avanzado en los años '60 hacia conceptualizaciones del crecimiento incorporando endógenamente el cambio técnico, pero en un marco de competencia perfecta (Bardhan, 1996).

Los nuevos modelos de los años '80 de crecimiento endógeno rompen parcialmente con ambas tradiciones e incorporan buena parte del avance microeconómico de la década pasada. La novedad de estos modelos (Romer, 1990; Aghion y Howitt, 1992; Grossman y Helpman, 1991) reside en la formalización del progreso técnico endógeno³⁰ en términos de un marco analizable de competencia imperfecta, en el que el poder monopólico temporal actúa como una fuerza motivadora para los innovadores privados.

³⁰ Lo que tienen en común los modelos de crecimiento endógeno es que en un marco de competencia imperfecta las trayectorias de cada país pueden variar según las condiciones básicas de cada economía, pero en última instancia dependen de la tasa de progreso técnico derivada de la propia operatoria del sistema económico (Houni y otros, 1999).

Este abordaje permite incluir en modelos formales los procesos de introducción de nuevos bienes y tecnologías y da cuenta de los elevados costos fijos habitualmente asociados a estos procesos (Bar-dhan, 1996).

Este tipo de enfoque introduce la conceptualización de la tecnología como un bien económico. En particular, el tratamiento del conocimiento tecnológico permite explorar nuevas implicancias acerca de la relación entre innovación y crecimiento, en tanto tal concepto es analizado bajo una doble perspectiva (Houni y otros, 1999):

- Por un lado, como un bien público no puro, es decir, como un bien no rival (que se traduce en funciones de producción con rendimientos crecientes a escala), pero parcialmente excluible (lo que permite la captura privada de la renta monopólica).
- Por otro, la idea de externalidad o derrames tecnológicos. En tanto el conocimiento tecnológico, derivado de la inversión en I&D privada, puede ser sólo parcialmente excluible, es razonable pensar que el progreso técnico genere derrames hacia el resto de las empresas, elevando la tasa de crecimiento de la productividad de todos los factores de economía.

Caracterizar al proceso de crecimiento de acuerdo a estas características da lugar a un marco normativo diferente de los modelos tradicionales. En general, bajo esta perspectiva, ya no es posible predecir positivamente la convergencia de las tasas de crecimiento del producto *per cápita* entre los países del norte y del sur, en particular cuando en estos últimos el nivel de difusión del conocimiento tecnológico es más limitado. En ausencia de políticas específicas, tal proceso puede inducir a la reproducción de las diferencias norte/sur en los niveles de ingreso e, incluso, inducir patrones de especialización más tradicionales, frenando el desarrollo del conocimiento tecnológico y, a su vez, el crecimiento de largo plazo.³¹ Así, de acuerdo a las circunstancias, períodos

³¹ FitzGerald (1998) destaca la conexión de este tipo de planteamientos en relación a la visión original de la CEPAL de los años '50, en particular, porque al abandonar el supuesto de que el comercio induce a la difusión internacional del conocimiento, ya no es necesario esperar una convergencia automática entre las economías del norte y las del sur.

de aislamiento pueden ser favorables para una trayectoria de crecimiento innovadora (Bardhan, 1996).

Sin embargo, el enfoque del crecimiento endógeno, a pesar de incorporar supuestos más realistas sobre el funcionamiento de los mercados y las características económicas de la tecnología, por su propia construcción neoclásica (esto es, los modelos funcionan en un marco de equilibrio) no logra captar otros aspectos del proceso de generación, adaptación y difusión del conocimiento técnico, comprensibles en un marco de desequilibrio y con otros supuestos acerca de la caracterización de los agentes económicos.

g) Escuela evolucionista

La escuela evolucionista, a diferencia de los enfoques anteriores, no se presenta como una construcción heterodoxa de la teoría neoclásica, sino que, por el contrario, implica cierto grado de ruptura a nivel epistemológico que la ubica como una construcción teórica alternativa. En particular, tales divergencias se ubican en tres campos centrales: las características y comportamiento de las firmas, la naturaleza del cambio tecnológico y el papel de las instituciones (López, 1996).

Según Dosi y otros (1994), este enfoque consta de tres elementos centrales: un conjunto de microfundamentos basados en agentes con racionalidad limitada, un supuesto general de que las interacciones entre agentes ocurren fuera del equilibrio y la noción de que los mercados y otras instituciones actúan como mecanismos de selección entre agentes y tecnologías heterogéneas.

En particular, la visión evolucionista del cambio económico de largo plazo retoma, por un lado, las ideas neo-schumpeterianas³²

³² Las ideas evolucionistas tienen una fuerte vinculación con la concepción del cambio tecnológico de raíz schumpeteriana. Sin embargo, se destacan algunas divergencias, en particular en relación a la distinción entre invención, innovación y difusión. Para Schumpeter el cambio tecnológico estaba básicamente asociado a un proceso de innovaciones radicales, vinculadas a la introducción comercial exitosa de una invención (exógena al sistema económico y plenamente definida antes de su introducción), mientras que la noción de difusión no era muy distinta

de la innovación como fuerza motriz del crecimiento y, por otro, metáforas del campo de la biología para explicar las interacciones entre los agentes y el medio ambiente en el que éstas se desarrollan.

El tratamiento de los procesos de aprendizaje y producción, entendidos como fenómenos evolutivos, se inscribe en el corazón de este enfoque teórico. A diferencia de las teorías de crecimiento endógeno (con las que comparte la conceptualización teórica del cambio tecnológico como proceso endógeno del sistema económico), el enfoque evolucionista plantea que el conocimiento tecnológico no tiene un carácter desincorporado. Más bien, implica un aspecto central del aprendizaje, caracterizado frecuentemente por un conocimiento tácito e idiosincrático y por diversos grados de acumulación a lo largo del tiempo. A diferencia del conocimiento científico (más específico y comunicable), el conocimiento tecnológico tiene un carácter más local, esto es, las habilidades, las competencias y las capacidades organizativas de carácter tecnológico se desarrollan habitualmente de forma incremental, partiendo de experiencias previas y ventajas anteriores (Dosi, 1991).

En un marco analítico en el que los agentes operan con racionalidad limitada, en un marco de incertidumbre e información imperfecta, los aspectos tácitos (no perfectamente y/o gratuitamente codificables) de la tecnología asumen un rol estratégico en el desarrollo de las capacidades innovativas de los agentes y, por lo tanto, en su desempeño competitivo. El tratamiento analítico de aspectos tales como los procesos de aprendizaje (tanto formales como informales) y los factores cognoscitivos de los agentes, como factores determinantes (aunque no inmediatos) de su desempeño económico, permiten captar los aspectos más complejos del proceso de desarrollo tecnológico y, de esta forma, avanzar en un terreno casi inexplorado por la teoría estándar.

a la de copia. Por su parte, para los evolucionistas, la innovación es definida como proceso, con lo cual la dimensión incremental y de aprendizaje juega un rol central. Así, los inventos pueden ser el resultado de cambios endógenos, mientras que el impacto económico de la innovación queda definido durante la etapa de difusión, debido a la interacción con el mercado (López, 1996).

Así, la trayectoria evolutiva de una firma (o un país), y su patrón de especialización actual, afectará su potencial de dinamismo tecnológico futuro, ya que el cambio tecnológico es un proceso iterativo en el que el pasado afecta el alcance del futuro del aprendizaje y de la innovación (Dosi, 1991).

En este esquema las firmas aparecen como organizaciones depositarias de un saber productivo conjunto, fijado en las rutinas que se ejecutan establemente en su interior (Nelson, 1991), y que evolucionan a partir del desarrollo de sus capacidades técnicas y organizativas en base a procesos de prueba y error que determinan, en buena medida, una trayectoria particular basada en la experiencia y, por lo tanto, solo parcialmente transferible. De esta forma, el proceso competitivo, más que eliminar diferencias las induce, determinando la coexistencia de firmas con diferentes trayectorias de acuerdo al desarrollo de capacidades específicas.

Al operar en un contexto de incertidumbre, con ausencia de perfecta información y perfectas capacidades procesales, los agentes responden elaborando estrategias. En particular se destaca el caso de las rutinas de comportamiento, entendidas como una estrategia que economiza información, recursos y esfuerzos necesarios para obtenerla y procesarla. El concepto de rutinas se combina con el de innovación, para dar lugar al concepto de propensión a la introducción de cambios dentro de un esquema rutinizado, con lo cual se llega a una idea de tensión permanente dentro de la firma entre estabilidad y cambio, de acuerdo a las condiciones del entorno (Dal Bó y Kosacoff, 1998).

Dentro del evolucionismo existen dos vías de investigación complementarias. Por un lado, los modelos de simulación y, por otro, los modelos agregados. En el primer caso se trata de un abordaje “apreciativo”, cercano a los procesos decisivos de las firmas, que permite una fuerte interacción con los estudios de caso y la historia económica. Los modelos parten de la idea de diversidad sectorial y de heterogeneidad de los agentes, que operan con racionalidad limitada y en condiciones de incertidumbre. En tal contexto, el progreso técnico, como principal fuente de los incrementos de productividad, depende de la inversión en tecnología y las oportu-

tunidades tecnológicas de cada sector, a su vez que altera la competitividad de la firma y redefine su participación en el mercado.

Así, dependiendo de las condiciones iniciales (la intensidad del proceso de selección y de aprendizaje) y los parámetros (las características tecnológicas, el ambiente competitivo y las reglas de decisión) del modelo, es posible determinar trayectorias de crecimiento (Houni y otros, 1999).

Por su parte, los modelos agregados permiten tratar la influencia de ciertas variables estructurales sobre el crecimiento. Además de introducir el efecto del progreso técnico sobre la productividad de los recursos, consideran la incidencia sobre la competitividad internacional y el crecimiento, introduciendo variables keynesianas. Así, combina la idea de disponibilidad de financiamiento internacional y equilibrio de balanza de pagos con la tasa de crecimiento de largo plazo, formalizando una idea que tiene fuertes coincidencias con los aportes del estructuralismo latinoamericano de posguerra.

Tales modelos permiten estudiar la dinámica norte/sur en términos de convergencia o divergencia de ingresos. En este sentido las posibilidades de convergencia dependen de la capacidad de los menos desarrollados para imitar las tecnologías existentes. Para una brecha determinada, la intensidad de la imitación dependerá de la existencia de una base institucional interna que permita identificar, adaptar y mejorar la tecnología importada. A su vez, la existencia de una brecha tecnológica supone asimetrías competitivas, que se traducen en un dinamismo diferencial de la demanda y, por lo tanto, del crecimiento. Así, el efecto global dependerá del sentido y la intensidad con que operan el efecto competitividad y el efecto difusión tecnológica, con lo cual se relativiza la idea de convergencia automática (Houni y otros, 1999).

Las implicancias de tales modelos llevan a una perspectiva que combina la coevolución de los aspectos micro, meso y macroeconómicos por un lado, y la de lo tecnológico, lo institucional y lo económico por otro (Nelson, 1997). El resultado es “algo institucional” con cierto grado de escepticismo sobre las virtudes de la mano invisible del mercado, pero también con cierta precaución

acerca del “neoproteccionismo” derivado de las nuevas teorías del comercio. En tal sentido, el rol de las instituciones no debe apuntar sólo al fomento del aprendizaje, sino también de la competencia³³ (Dosi, 1991).

A su vez, este abordaje implica cierta perspectiva de horizontalidad, en la que se resaltan el papel de las instituciones para inducir el crecimiento a partir del impulso de los esfuerzos tecnológicos locales, a través de mecanismos indirectos de difusión más que de subsidios directos a la acumulación sectorial (Houni y otros, 1999).

h) Otros aportes en el campo heterodoxo

Los cambios en la estructura económica de tipo schumpeteriano, la crisis institucional derivada del agotamiento de un modo de desarrollo, los cambios en la organización del trabajo y la pérdida (temporal) de la eficiencia de las firmas de gran escala, proceso que puede resumirse en la idea de “crisis del modo fordista de desarrollo”, dio lugar a una extensa literatura sobre las nuevas formas de competencia y producción, acorde a esos cambios en la esfera de lo tecnológico, lo institucional y lo económico.

Sin embargo, a diferencia de los enfoques anteriores, estos aportes no constituyen teorías acabadas sino más bien son conceptos embrionarios, que agregan algunos matices a las teorías reseñadas y que, en todo caso, pueden ser semillas para nuevos desarrollos teóricos en el campo heterodoxo.

Varios autores coincidieron en ver un resurgimiento de las unidades de producción de menor tamaño en respuesta a las nuevas condiciones del mercado mundial (Loveman y Segenberger, 1991). Además sostenían que el fenómeno PyME debía ser interpretado

³³ López (1996) señala que los modelos evolucionistas, al enfatizar los aspectos relativos a la “imprevisibilidad del futuro y la creatividad de los agentes como fuerzas propulsoras de la innovación, conducen no sólo a que la teoría sea menos decisiva en sus predicciones y explicaciones que su alternativa ortodoxa, sino también a que la posibilidad de intervenir, por ejemplo desde el Estado, sobre los procesos de aprendizaje y selección implique, como mínimo, resultados inciertos”.

como una respuesta a los problemas de creación de empleo y a los cambios en la estructura económica y tecnológicos que determinan la necesidad de una mayor flexibilidad.

Autores como Piore y Sabel (1984) sostenían que el proceso de transformación que sucedió al fordismo marcó una segunda ruptura industrial. La primera hubiese sido el paso del artesanado a la producción en serie. En este caso, sobre el ocaso de la gran industria, se estarían construyendo las bases para un nuevo paradigma tecnológico, basado en las tecnologías flexibles, una demanda fluctuante, un requerimiento creciente de mano de obra calificada e instituciones que respondan a las nuevas condiciones socio históricas.

Desde este punto de vista, se planteaba un nuevo escenario en el que las empresas más competitivas serían aquellas que pudieran adaptarse a los cambios de la demanda, obtener eficiencia en series cortas, manejar las tecnologías flexibles y operar en contextos de mayor inestabilidad.

Autores como Amin y Robins (1990), por el contrario, relativizaron la importancia del paradigma de la “especialización flexible”. En líneas generales, argumentan que la necesidad de una mayor flexibilidad puede ser un fenómeno transitorio, el momento activo de un proceso de innovaciones radicales (ligado a la microelectrónica) en el que —en un primer momento—, se lanzan al mercado distintas tecnologías y diseños, hasta que el mercado, como mecanismo de selección, elimina a las más débiles (no a las peores), hasta que se consolidan determinadas tecnologías y vuelven a tener peso las economías de escala. Es decir, no descartan que el resurgimiento de las PyMEs fuera la respuesta a un fenómeno transitorio caracterizado como de incertidumbre fuerte.

A la par de los nuevos aportes teóricos en materia de organización industrial, en especial con la apertura de la “caja negra”, la especificidad de las empresas de menor tamaño comenzó a surgir como objeto de análisis particular. Muy vinculada a esta nueva sub-disciplina aparecieron varios trabajos que vincularon tales fenómenos con las nuevas formas de organización de la producción, y en particular de las formas de cooperación, voluntarias o no, entre las empresas.

La idea de complejo productivo enfatiza la importancia de las concentraciones de tipo sectorial o geográfico, de empresas que se desempeñan en las mismas actividades o en actividades estrechamente relacionadas, con importantes economías externas, de aglomeración y de especialización (por la presencia de productores, proveedores y mano de obra especializados y de servicios anexos específicos al sector) y que permiten una acción conjunta en la búsqueda de eficiencia colectiva (Ramos, 1998).

Diversos enfoques teóricos abordan el tema de los complejos productivos. Por un lado, las teorías de la localización y la geografía económica, que enfatizan la importancia de los costos de transporte como determinantes de la aglomeración espacial, pero también introducen otros aspectos como las facilidades para coordinar la producción en un marco de concentración geográfica y su vinculación con el marco institucional en el que éste se desarrolla.

En segundo lugar, siguiendo la tradición de Hirschman, la teoría de los encadenamientos hacia atrás y hacia delante, en el que se vinculan la eficiencia de las inversiones en función del desarrollo (potencial o no) de los eslabonamientos productivos, tanto en las etapas anteriores como en las posteriores.

Finalmente, la teoría de la interacción y los distritos industriales, que a partir de experiencias como las de la Emilia Romagna (Italia), Baden Wurttemberg (Alemania), Silicon Valley y la Ruta 128 (Estados Unidos), desarrollaron nuevos conceptos acerca de los procesos de aprendizaje basados en la interacción entre las empresas, que permiten reducir la incertidumbre, aumentar la confianza entre los miembros del distrito y, de esta forma, reducir los costos de coordinación del sistema y acelerar los procesos de difusión e innovación, al inducir el desarrollo –al interior del distrito– de economías externas y derrames tecnológicos, internalizados por sus miembros como parte de un bien colectivo.

En particular, la literatura de los distritos industriales³⁴ resalta la idea del territorio como eje del tejido productivo, cuya proximidad permite a las empresas interactuar y, de esta forma, poten-

³⁴ Ver Becattini (1979)

ciar las externalidades. Esta consideración es, a su vez, una reinterpretación de la noción de “atmósfera industrial”, desarrollada originalmente por Marshall, como un bien intangible colectivo derivado de la acción individual de las empresas que, implícitamente, remite a la metáfora de Smith sobre la mano invisible del mercado, en tanto, el intercambio espontáneo implica formas de cooperación no previstas por los agentes.³⁵

³⁵ Boscherini y Poma (2000) proponen un nuevo modelo interpretativo, alternativo al del distrito industrial: el sistema institucional territorial (SIT). En su crítica a los distritos industriales enfatizan los desafíos derivados de la economía global y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. En particular, el SIT debería contemplar con mayor énfasis los aspectos dinámicos externos al distrito; la dinámica institucional del distrito pasa a ser el objeto de estudio y no una externalidad deriva de la interacción de las empresas. Por lo tanto, las instituciones intermedias pasan a ocupar un rol activo como agentes de la producción.

Capítulo 4

La renovación del paradigma estructuralista latinoamericano

1. América Latina y el cambio estructural

La llamada “crisis de la deuda” encontró a los países latinoamericanos en pleno proceso de mutación de su estructura económica. El desplazamiento de un sendero de desarrollo “hacia adentro” por otro “hacia afuera” se corresponde con el agotamiento del proceso de desarrollo sustitutivo y la emergencia de cambios en la estructura económica mundial, como la revolución tecnológica, la globalización del capital financiero, el nuevo y reforzado protagonismo de las empresas transnacionales a escala global y una nueva arquitectura institucional a nivel internacional, que condicionaron el sendero evolutivo de las sociedades latinoamericanas.

En efecto, como consecuencia de una combinación de causas internas y externas, los países de la región comenzaron a transitar un estilo de desarrollo diferente al de las décadas previas, que derivó en la aplicación de un proceso generalizado, aunque con matices, de reformas económicas de ajuste estructural y estabilización, bajo la inspiración activa de los principios del llamado Consenso de Washington y los organismos financieros internacionales, que funcionaron como los actores dinamizadores en el proceso de direccionamiento de las políticas nacionales.

Una de las características más relevantes de ese proceso fue la inédita pérdida de autonomía de los Estados latinoamericanos, fenómeno que redundó en un marcado incremento del poder de fuerzas externas a la región para formular, condicionar y monito-

rear las políticas nacionales.³⁶ **La crisis de la deuda marca, por lo tanto, una línea divisoria en la historia del desarrollo latinoamericano.**

El proceso de reformas de ajuste estructural y estabilización se dio, con distinto grado e intensidad, en la gran mayoría de los países de la región.³⁷ Las metas del programa de reformas estuvieron orientadas hacia la estabilización macroeconómica y la competitividad internacional, sobre la base de una mayor disciplina fiscal, liberalización comercial y financiera, mayor énfasis en los mecanismos de mercado, desregulación de la actividad económica, mayor confianza en la inversión privada y nuevos regímenes de incentivos y marcos regulatorios (Rosales, 1996).

Sin embargo, no es posible hablar de un modelo completamente homogéneo, en tanto que las especificidades nacionales fueron relevantes, tanto en el ritmo y la secuencia, como en la intensidad de tales reformas. En este sentido, un rasgo central que diferencia las distintas experiencias nacionales se vincula con el tipo de modificaciones institucionales que se registraron en cada caso particular (Rosales, 1996). En buena medida, la calidad del tipo de construcción institucional llevada a cabo en cada país permite comprender el desempeño de cada una de las economías de la región.

A pesar de las especificidades propias de cada país, existen algunos rasgos generales del desempeño de la región durante la última década que permiten comprender, de manera estilizada, algunas características de la estructura económica emergente.

En el plano macroeconómico, el hecho más destacado de la década fue la recuperación del crecimiento, luego de una “década perdida” en esa materia.³⁸ Sin embargo, el crecimiento promedio

³⁶ Según Ferrer (1998), la consolidación de tales fenómenos derivó en que “la libertad de maniobra (de los Estados de la región) para decidir el propio destino en el mundo global está probablemente en sus mínimos históricos”.

³⁷ Tal vez, la única excepción a ese proceso fue Cuba que, sin embargo, luego de la caída del campo socialista en Europa Central y Oriental, inició también un proceso de reformas pero bajo una orientación sustancialmente distinta de la del resto de la región.

³⁸ Durante la década de 1980, el ingreso per cápita promedio de la región cayó 0,8 por ciento (CEPAL, 2000a).

de la región (3,2% anual) se ubicó en un nivel considerablemente inferior al del período sustitutivo (5,5% anual entre 1945/1980).

Por su parte, el proceso de estabilización fue particularmente exitoso en la reducción de los inéditos niveles de inflación de la década previa.³⁹ Sin embargo, desde el punto de vista de las variables reales (en particular el nivel de actividad y de empleo), los logros del proceso de reformas no resultaron tan claros. En particular, se constata una fuerte dependencia de esas variables respecto del ingreso de capitales. En una primera etapa (1990/94) se produjo un notable incremento del flujo de capitales que permitió obtener tasas de crecimiento superiores al 4% anual. En cambio, en los años siguientes (1994/2000), a la par de un contexto internacional menos favorable para la región, el crecimiento se redujo a 2,5% anual (CEPAL, 2000a).

A su vez, este comportamiento inestable del ingreso de capitales tuvo un notorio impacto sobre la balanza comercial, en tanto que la apreciación de la mayoría de las monedas contribuyó a generar un déficit de cuenta corriente cada vez mayor, con lo que se tendió a sustituir ahorro interno por externo (Ffrench Davis, 1996).

Otro hecho destacable del proceso de reformas es la recuperación de los coeficientes de ahorro e inversión (en promedio, de 1990 a 1998 pasaron de 20% a 23/24% del PBI), aunque sin llegar a los niveles previos del período de crisis (Ocampo, 1998a). A su vez, se registró un importante dinamismo de la inversión extranjera directa (IED), en especial en los rubros en donde la región cuenta con ventajas comparativas estáticas y en algunos nichos vinculados al mercado interno y al proceso de privatizaciones.

Desde otro punto de vista, el proceso de reformas, al tiempo que permitió la obtención de una mayor estabilidad en el comportamiento de algunas variables macroeconómicas, fue generador de nuevos desequilibrios (Ffrench Davis, 1996). En particular se destaca que: la mayor apertura coincide con proceso de desindustrialización y ruptura de eslabonamientos productivos; las políticas

³⁹ En efecto, para 1997 la tasa de inflación promedio se redujo hasta un 10% anual y a partir de allí registró cifras inferiores al dígito (CEPAL, 2000a).

monetarias y crediticias procíclicas, aunque útiles para el proceso de estabilización, fueron una causa importante de las crisis financieras de la región y de la inestabilidad del crecimiento; la reducción del gasto público y del déficit fiscal se lograron a costa de reprimir gastos esenciales, que limitaron los esfuerzos para mejorar la calidad de los factores y dificultaron la utilización de la capacidad instalada; la estabilización se logró, en buena medida, a costa de un aumento de la vulnerabilidad externa, derivada del déficit de cuenta corriente y su financiamiento con capitales de corto plazo y de extrema volatilidad (Rosales, 1996; Ffrench Davis, 1996; Ferrer, 1998 y Tavares y Gomes, 1998).

Finalmente, a pesar de que la región logró retornar a los mercados internacionales de crédito, el ritmo de crecimiento de la deuda externa superó el nivel de actividad, reduciendo los grados de libertad de la política económica de la mayoría de los países de la región.

En el plano de la inserción externa, se produjo una mayor integración de las economías de la región al mercado mundial, aunque sin modificar sustancialmente el patrón de inserción tradicional, esto es, con una especialización en productos y actividades en los que el progreso técnico es menos intenso.

Con respecto al balance comercial, las exportaciones tuvieron un importante dinamismo a partir de la crisis de la deuda y en particular en los años '90. Sin embargo, en un marco de apreciación cambiaria, el ritmo de crecimiento de las importaciones fue superior, con lo cual se consolidó una tendencia al deterioro de las cuentas externas.

A su vez durante los años noventa se produjo un proceso importante de atracción de capitales externos. Se destaca el auge de la IED, que retornó a la región luego de las turbulencias macroeconómicas de los años ochenta. Sin embargo, tal proceso no se tradujo en su totalidad en la ampliación de la capacidad productiva, ya que su componente más dinámico fue el de fusiones y adquisiciones de activos existentes, primero públicos (privatizaciones) y luego privados, lo que redundó en un aumento acelerado de la participación de empresas extranjeras en la producción y ventas en el total del país (CEPAL, 2000a).

En cuanto al perfil del comercio exterior, en la mayoría de los países el crecimiento de las exportaciones estuvo acompañado de cierta diversificación productiva, aunque manteniendo una base exportadora basada sobre productos de baja intensidad tecnológica (CEPAL, 1998).

En los últimos años se consolidaron dos patrones básicos de especialización. Por un lado, tanto México como algunos países centroamericanos y caribeños, basaron su dinamismo externo explotando su ventaja comparativa de mano de obra de bajo costo, a través de exportaciones industriales con alto contenido de componentes importados, básicamente dirigidos hacia Estados Unidos. Por su parte, en Sudamérica se consolidó un patrón diferente, en el que conviven un comercio intraregional más diversificado con una inserción hacia fuera de la región, basada sobre los bienes primarios o industriales con uso intensivo de recursos naturales (CEPAL, 2000a; Rosales, 1996; Katz y otros, 1996).

A nivel sectorial la evolución productiva de la región tuvo un desempeño paradójico: al tiempo que se implementaban las políticas de apertura del comercio exterior, los sectores más dinámicos fueron los no transables, en tanto los bienes transables perdieron participación dentro de la actividad económica global (CEPAL, 2000a).

De esta forma, se verificó una retracción de varios sectores incapaces de enfrentar de manera exitosa la competencia externa, al tiempo que se registró una importante ruptura de cadenas productivas especialmente en el sector manufacturero (Katz, 2000 y Tavares y Gomes, 1998). La industria manufacturera, justamente, fue la más afectada por este proceso, en particular en las empresas que hacen uso intensivo de mano de obra, a excepción de aquellas asociadas a la maquila (CEPAL, 2000a).

En el plano microeconómico el proceso de reformas se ha destacado por su gran heterogeneidad. A grandes rasgos, las respuestas de las firmas frente a un escenario de profundas transformaciones puede caracterizarse a partir de dos tipos de conducta: la primera, de tipo "ofensiva", con fuertes inversiones en máquinas y equipos y cambios organizacionales en el modelo productivo, lo

cual les permitió alcanzar niveles de productividad cercanos a los mejores estándares internacionales; la segunda, de tipo “defensiva”, que denota que los esfuerzos en materia de reestructuración son claramente insuficientes como para alcanzar niveles de productividad cercanos a los internacionales y, por lo tanto, poder competir en un esquema de economía abierta (Kosacoff, 2000b).

A su vez, se observa el desplazamiento de un patrón de especialización industrial basado en el complejo metalmecánico a otro que se apoya gradualmente en otras ramas, delineando un nuevo perfil industrial asentado sobre el procesamiento de recursos naturales y bienes industriales básicos de uso difundido, que han tenido una situación de privilegio en el nuevo cuadro de incentivos macroeconómicos (Rosales, 1996).

También se verifica un cambio en la organización del trabajo, con un importante aumento de la flexibilidad y menor integración vertical, al romperse el entramado tradicional de proveedores nacionales y aumentar la importación de piezas y partes. Al mismo tiempo, se registra una tendencia a reducir los compromisos con actividades locales de diseño de productos y procesos, y las tareas de IyD, incrementando el uso de licencias internacionales (Katz y otros, 1996).

En materia de productividad, los avances fueron muy lentos e insuficientes como para reducir considerablemente la brecha que separa a la región de la frontera internacional. A nivel agregado el desempeño fue pobre, aunque se verifica una evolución muy positiva en algunos sectores y grupos de empresas (CEPAL, 2000a).

En suma, el proceso de reformas no ha tenido un efecto neutro en materia productiva. Por un lado aumentó la heterogeneidad estructural, en tanto se profundizaron las diferencias intrasectoriales de productividad. Por otro, aumentó la concentración económica en la medida que el marco de incentivos tendió a favorecer a las empresas de mayor tamaño, en particular las transnacionales. En cambio, las empresas públicas tuvieron una notoria retracción a partir de las privatizaciones, y las empresas de menor tamaño tanto rurales como urbanas, a pesar de tener un comportamiento muy heterogéneo, han tenido una tasa de mortalidad inusualmente alta (Stalling y Perez, 2000).

Finalmente, en el plano social, el rasgo más relevante de la estructura emergente es el aumento de la concentración de la riqueza y del ingreso.⁴⁰ En efecto, y contradiciendo los pronósticos más ortodoxos, la recuperación del crecimiento no tuvo un efecto automático de mejora en las condiciones sociales. Es más, en algunos casos, la situación tendió a agravarse.

En el caso de la pobreza, el proceso de reformas y estabilización permitió una leve reducción de hogares bajo la línea de la pobreza, aunque sin alcanzar los niveles previos a los de la crisis de la deuda⁴¹ (CEPAL, 2000a; Ocampo, 1998a). Por su parte, se registró un incremento de la pobreza dura (indigencia), así como también un proceso de urbanización de la pobreza.⁴²

En cambio, en el plano de la distribución del ingreso el retorno del crecimiento no revirtió la tendencia de los años ochenta, marcando un notorio incremento de la desigualdad, reflejo, a su vez, del incremento de la heterogeneidad estructural. Tal incremento de la disparidad social se materializó con particular crudeza en el mercado laboral, a través de tres tendencias básicas: el aumento del desempleo, la ampliación de la brecha de remuneraciones entre trabajadores calificados y no calificados, y la precarización de las relaciones laborales asociada a la escasa creación de empleo formal (Ocampo, 1998a y CEPAL, 2000a)

2. El nuevo estructuralismo y la conceptualización del cambio estructural

El agotamiento del modelo de desarrollo de posguerra a nivel mundial, expresado en la región con el fin de la etapa conocida como de industrialización por sustitución de importaciones y el

⁴⁰ “América Latina es la región del mundo con la peor distribución del ingreso y la mayor concentración de la riqueza. Este es un rasgo característico desde el inicio de la conquista y la colonización y perdura hasta nuestros días”, Ferrer (1998).

⁴¹ Los hogares por debajo de la línea de pobreza en la región representaban el 35% en 1980, 41% en 1990 y el 36% en 1997 (CEPAL, 1999).

⁴² De los 250 millones de pobres que existen en la región, más del 80% residen en las ciudades (CEPAL, 2000b).

comienzo de un nuevo cambio estructural, marcaron un punto de inflexión en las concepciones sobre el desarrollo. Tal fenómeno fue descrito por Hirschman (1980) como el ocaso de la teoría del desarrollo, aunque tal vez, en perspectiva histórica, sería más adecuado afirmar que representa el ocaso de una forma de pensar el desarrollo que se corresponde con una etapa concreta del desarrollo capitalista.

Entre tanto, el estructuralismo latinoamericano comenzaba un proceso de revisión y replanteo de sus propias ideas, en una etapa caracterizada como defensiva, en tanto la principal institución asociada a ese pensamiento, la CEPAL, había quedado estigmatizada como responsable intelectual de las ideas intervencionistas y, por lo tanto, de un modelo de desarrollo que había entrado en crisis en la región. **Así como en términos de crecimiento hubo una “década perdida”, en el campo de las ideas ocurrió algo similar.**

Tras una década de introspección y algunas propuestas heterodoxas en el campo macroeconómico, como reacción a los programas recesivos planteados por los organismos de crédito internacional, comenzaba a surgir una nueva conceptualización del cambio estructural, heredera de los postulados básicos del estructuralismo de posguerra, pero esta vez en un contexto histórico diferente.

Así, la emergencia del nuevo estructuralismo, al igual que en su versión original, responde a la necesidad de conceptualizar el cambio estructural, en tanto las categorías de análisis del período anterior resultan insuficientes en el marco de un nuevo período histórico.

A su vez, el nuevo estructuralismo no es una simple reproducción de los elementos transhistóricos del pensamiento original aplicados a un contexto histórico diferente. Aunque permanecen inalterables ciertas preocupaciones centrales y rasgos metodológicos, la conformación de un nuevo pensamiento estructuralista no está plenamente constituido, ni goza de la unidad de la versión original. Por el contrario, es en sí mismo un concepto en construcción, que fue evolucionando desde los primeros aportes del segundo lustro de los años '80, que derivaron en lo que se dio en

llamar el “neoestructuralismo”, hasta los aportes más recientes que contienen un mayor grado de análisis de las características del estilo de desarrollo emergente.

A continuación, en las secciones que siguen, se hará una reseña de los elementos principales de lo que en este trabajo se denomina **nuevo estructuralismo**.

3. El neoestructuralismo y Transformación Productiva con Equidad

A mediados de los años '80, tanto en la CEPAL como en su entorno académico se produjo una reanudación del debate sobre las estrategias de desarrollo. Este esfuerzo de renovación del debate de los problemas de largo plazo se materializaría unos años después en el documento oficial de la CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Durante esos años se destacaron los aportes de Fernando Fajnzylber, pero también los de otros autores, como los compilados por Osvaldo Sunkel (1991) en *El Desarrollo desde adentro*, que marcarían un esfuerzo paralelo de renovación del paradigma estructuralista. A continuación se describen los principales aportes y conclusiones de esos trabajos.

a) El neoestructuralismo y su origen

Los trabajos de renovación del paradigma estructuralista que se produjeron durante los años ochenta y que finalizarían con el documento de 1990 de la CEPAL, fueron catalogados como “neoestructuralistas”, denominación que se fue haciendo difusa a medida que se iba profundizando en la agenda de Transformación Productiva con Equidad. Por ello, es posible distinguir en el neoestructuralismo una primera etapa de ese esfuerzo de renovación, cuya característica más relevante es la de transición hacia las nuevas ideas que se fueron consolidando hacia el año 2000.

En ese sentido, es posible afirmar que el neoestructuralismo es, al mismo tiempo, un intento de superación y diferenciación del estructuralismo de posguerra. Esto se debe, en gran medida, al

avance de las ideas neoliberales, que tendieron a atribuir a las recomendaciones estructuralistas las causas de los fuertes desequilibrios que se produjeron en la región.

De esta forma, el neoestructuralismo⁴³ hizo propias algunas de las críticas neoliberales, y centró su foco de atención sobre las que se consideraban principales insuficiencias del estructuralismo: la limitada preocupación por el manejo de las variables macroeconómicas de corto plazo y la debilidad de la reflexión sobre las políticas de mediano plazo que vincularan los objetivos nacionales de desarrollo y la planificación (French Davis, 1988).

En suma, lo que estaba en cuestión no eran las preocupaciones tradicionales del estructuralismo, sino su instrumentación.

Por lo tanto, el neoestructuralismo se planteaba en términos de diferenciación del estructuralismo, en cuanto suponía un esfuerzo de sistematización en la elaboración de las políticas económicas que acompañaran al diagnóstico de largo plazo⁴⁴ y a la vez de superación de lo que se interpretaba como falsos dilemas: mercado interno y apertura, planificación y mercado o agricultura e industria, entre otros (Bitar, 1988).

⁴³ “Desde aproximadamente la segunda mitad de los setenta hasta la fecha, el pensamiento estructuralista latinoamericano fue desplazando su objeto de estudio. El análisis se centro cada vez más en los problemas y las políticas de corto plazo y los planteamientos sobre estrategias de desarrollo perdieron ímpetu”, señala Lustig (1991). Según la autora, este desplazamiento en la preocupación estructuralista puede ser interpretado como “una reacción natural a los paquetes de estabilización ‘ortodoxos’ aplicados en los países del Cono Sur durante los años setenta bajo la égida de regímenes militares (...) Un pensamiento alternativo no podía quedarse cruzado de brazos ante procesos de inflación galopante con el argumento de que su solución sólo era factible mediante cambios en el largo plazo. Semejante actitud sólo podía conducir a la atonía intelectual y a la irrelevancia práctica”.

⁴⁴ “Una de las diferencias importantes entre estructuralismo y neoestructuralismo es reconocer que no se pueden hacer recomendaciones con la mirada fija en el largo plazo sin intentar estimar las repercusiones posibles resultantes de cualquier proceso de cambio estructural y sin tener modos de enfrentar los problemas originados en la transición (...) De hecho, en contraste claro con el estructuralismo se podría decir que el neoestructuralismo peca –tal vez– del defecto opuesto: se ha puesto mucho énfasis en el análisis de corto plazo y relativamente poco en el de largo plazo”, Lustig (1991).

Sin embargo, tal superación (entendida como una forma de complementar un espacio vacío dejado por el estructuralismo) implicó un cierto acercamiento a las ideas neoliberales, lo que derivó en una combinación de ortodoxia (macroeconómica) con heterodoxia (en los planos meso y microeconómico), con la intención de imprimir a sus propuestas un tono más “realista”, en términos de lo que se considera posible en el corto plazo, pero más alejado de las reformas estructurales que permitirían, según los planteamientos originales, la superación del subdesarrollo.

b) Los aportes de Fajnzylber

Los trabajos de Fernando Fajnzylber⁴⁵ durante los años '80 fueron uno de los principales aportes teóricos de la región a la reanudación del debate de largo plazo desde una perspectiva estructuralista. El autor retoma las preocupaciones tradicionales del estructuralismo latinoamericano y las analiza desde una perspectiva crítica, en particular a la luz de las limitaciones que tuvo el proceso de industrialización en América Latina en comparación con otras regiones del mundo.

Los aportes más novedosos de Fajnzylber se ubican en varios planos complementarios. A diferencia de la preocupación tradicional del estructuralismo de posguerra sobre la concentración de los frutos del progreso técnico, Fajnzylber pone el énfasis en sus determinantes.⁴⁶ En sus estudios comparativos había llegado a la conclusión de que el tipo de industrialización latinoamericana no había logrado compatibilizar, a diferencia de países como España y Corea, los dos objetivos centrales del desarrollo: el crecimiento y la distribución. Así, propone una nueva estrategia de industrialización.

⁴⁵ En particular se destacan tres trabajos: “La industrialización trunca en América Latina”(1983), “La industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío”, publicado en 1990 pero cuya primera versión fue escrita en 1987, y “Competitividad internacional: evolución y lecciones” (1988).

⁴⁶ Según Kuri Gaytan (1995), en los años '60 el papel otorgado a la política era hasta cierto punto pasivo, en tanto dependía del estilo de desarrollo, ya que la preocupación central era la distribución y no sus determinantes.

zación que logre llenar el “casillero vacío” de la región (la combinación de crecimiento con equidad en la distribución del ingreso⁴⁷), a través de la “caja negra” del progreso técnico.

A la hora de explicar el desempeño de la región, Fajnzylber se nutrió de la escuela evolucionista, lo que implicaba un abordaje mucho más cercano al comportamiento de los agentes productivos y a su interacción con el medio institucional. Para el autor, la principal explicación de la existencia del casillero vacío en la región tenía que ver, fundamentalmente, con el contraste entre las políticas aplicadas en los países latinoamericanos y las que se pusieron en marcha en los países de industrialización exitosa, ya sea en el ámbito industrial, comercial o tecnológico y en la interacción de los diversos agentes productivos y sociales en torno a un objetivo común (Kuri Gaytan, 1995).

En esa línea, propone un nuevo tipo de industrialización que permita, de forma paralela, la incorporación del progreso técnico con la consecución de una sociedad más equitativa. Tal estrategia suponía una mayor apertura comercial que en el pasado, para aprovechar la revolución tecnológica en curso, al tiempo que se debía propender a la “creación de un núcleo endógeno de progreso técnico”, para genera un tipo de inserción internacional diferente a la del pasado.

Posteriormente, Fajnzylber (1988) complementa su trabajo con el desarrollo de la noción de competitividad sistémica, en la que se destaca la distinción entre competitividad espuria y auténtica. La diferencia radica en la incorporación del progreso técnico y el incremento de la productividad, pero en una estrecha conexión con el tema de la equidad.⁴⁸

⁴⁷ El “casillero vacío” se refiere a que existen cuatro combinaciones posibles entre crecimiento y equidad. Según el autor, en la región se registraron sólo tres de las combinaciones posibles: llenar el casillero vacío, por lo tanto, implica conseguir la combinación restante: crecimiento sostenido con mejoras en la distribución del ingreso.

⁴⁸ “Una perspectiva de mediano y largo plazo de la competitividad consiste en la capacidad de un país para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales y elevar simultáneamente el nivel de vida de su población. Esto exige el incremento de la productividad y, por ende, la incorporación del progreso técnico”, Fajnzylber (1988).

Los trabajos de Fajnzylber tienen un fuerte acento prebischiano al centrar el foco de atención, aunque algo diferente, en el progreso técnico y el tipo de inserción internacional que de ello se deriva. Sin embargo, sus aportes –como señala Bielschowsky (1998)– adolecieron de una mayor profundización de la relación entre progreso técnico, empleo y distribución, en particular de la forma en cómo instrumentar tal estrategia en los países de la región, con características estructurales tan heterogéneas. Posiblemente, los conceptos desarrollados previamente se ubicaron en un plano más conceptual y analítico que en el del diseño e implementación de políticas, brecha que sería cerrada unos años después con el documento de la CEPAL de 1990.

c) El desarrollo desde dentro

El trabajo compilado por Osvaldo Sunkel *El desarrollo desde adentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina* (1991), marca otro de los puntos importantes de reanudación del debate estructuralista latinoamericano acerca de las estrategias de desarrollo para la región, en una dirección similar al documento de la CEPAL *Transformación productiva con equidad*.

En este caso, según el propio Sunkel, “la obra representa un esfuerzo de encuentro sistemático del estructuralismo y el neoestructuralismo, en un intento para contribuir a la recuperación y puesta al día del pensamiento económico latinoamericano”. De esta forma, el trabajo se propone alcanzar una síntesis entre la visión de largo plazo del estructuralismo de posguerra y la de corto del neoestructuralismo de los años '80, aunque revisados críticamente. Por lo tanto, es una apuesta a nutrir al neoestructuralismo del legado de las décadas previas.

La obra pretende ser un aporte integral en la discusión sobre estrategias de desarrollo para la región. Por lo tanto, sus contribuciones se dirigen a todos sus planos: los recursos y sectores productivos, el contexto internacional y el papel del Estado. Sin embargo, hay un punto neurálgico desde el cual se desprenden todas las recomendaciones de política en los diversos planos: sobre el reconocimiento de que la restauración y el respeto de los equili-

brios macroeconómicos básicos son una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo. Sunkel (1991) plantea que, a diferencia de la estrategia seguida por la región en el período de posguerra –conocida como de “desarrollo hacia dentro”–, la nueva estrategia debería ser de “desarrollo desde dentro”.

El análisis retoma los trabajos seminales de Prebisch, en particular cuando éste analizaba el proceso de industrialización por sustitución de importaciones como una compensación de la debilidad del estímulo dinámico que venía desde afuera, por otro hacia adentro que permita generar un mecanismo endógeno de progreso técnico que mejore la capacidad propia para crecer con dinamismo. Por lo tanto, interpreta Sunkel, Prebisch colocaba el hincapié en la demanda, en la expansión del mercado interno y en el reemplazo de producción local de los bienes previamente importados.⁴⁹

En contraste, sostiene Sunkel, para una estrategia de “desarrollo desde adentro” lo verdaderamente crítico no es la demanda sino la oferta: acumulación, calidad, flexibilidad, combinación y utilización eficiente de los recursos productivos; la incorporación del progreso técnico, el esfuerzo innovador y la creatividad; la capacidad organizativa y la disciplina social; la frugalidad en el consumo privado y público y el acento en el ahorro nacional, así como la adquisición de la capacidad para insertarse dinámicamente en la economía mundial.

Así, lo relevante, en línea con los aportes de Fernando Fajnzylber, es la conformación de un “núcleo endógeno de dinamización tecnológica” para generar sistemas articulados capaces de alcanzar niveles de excelencia internacional en todos los eslabones que conforman la cadena de especialización productiva.⁵⁰

⁴⁹ “La estrategia descansa(ba) en la ampliación del consumo interno y en la reproducción local de los patrones de consumo, producción industrial y tecnología de los centros, mediante el proceso de sustitución de importaciones, orientado fundamentalmente por una demanda interna estrecha y sesgada, configurada por una distribución del ingreso interno muy desigual”, Sunkel (1991).

⁵⁰ “El enlace dinámico no se da, prioritaria ni principalmente, desde la demanda final hacia los insumos y los bienes de capital y la tecnología, sino más bien y de manera selectiva desde estos últimos elementos hacia la captación de las demandas

Una estrategia de este tipo llevaba implícita una visión del contexto internacional diferente a los planteamientos cepalinos tradicionales. Si bien no se niega la vigencia conceptual del sistema centro-periferia, sí se extraen de él recomendaciones diferentes de las visiones más radicalizadas de los años '60. Esto es, el contexto internacional es considerado difícil pero no impenetrable o, en otros términos, es posible alcanzar el crecimiento sostenido en el marco de la condición periférica.

Complementariamente se plantea una revisión crítica del papel del Estado, una visión más abierta en torno del comercio exterior y, por último, se resalta la importancia del financiamiento para implantar las reformas y modernizaciones necesarias y se recomienda, como aspecto decisivo, “la suspensión al menos parcial de la enorme transferencia de recursos que América Latina destina al servicio de su deuda externa”. Resulta interesante remarcar este último punto en perspectiva histórica: en buena medida, los planteamientos estructuralistas a partir de los años ochenta se caracterizan por una pérdida de radicalidad y un mayor pragmatismo en sus propuestas, en relación a las reformas estructurales planteadas durante la posguerra. La recomendación en torno al tema de la deuda externa contrasta con el tono general del resto de la obra y de los trabajos de sustrato estructuralista de la época.

d) Transformación productiva con equidad

La presentación del documento *Transformación productiva con equidad* (1990) marca la adopción abierta y oficial de la CEPAL de la perspectiva neoestructuralista, desarrollada en los años previos por los investigadores de la propia institución y su entorno académico.

El principal autor del documento fue Fernando Fajnzylber y, en buena medida, su contenido responde a las ideas desarrolladas

internas y externas consideradas fundamentales en una estrategia de largo plazo”...esto incluye, por lo tanto, ... “la adopción de estilos de vida y consumo, técnicas y formas de organización más apropiadas a ese medio natural y humano”, Sunkel (1991).

por el autor en torno al proceso de industrialización en América Latina. La nueva estrategia de desarrollo propuesta por la CEPAL tiene como eje un criterio general sobre el cual se articulan los principales lineamientos. Este se resume en la idea de competitividad auténtica, que alude a la obtención y sostenimiento en el mediano plazo de patrones de eficiencia como los que se hallan en el resto del mundo desarrollado, al tiempo que se incrementa el nivel de vida de la población. **Por lo tanto, el criterio general se dirige simultáneamente a los dos principales objetivos del desarrollo: la transformación productiva y la equidad.**⁵¹

La estrategia de desarrollo apunta a ocupar el “casillero vacío” en los países de la región a través de una transformación productiva sustentada en la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico al proceso productivo, que permita un aumento persistente y generalizado de los salarios, lo que implica concebir un estilo de desarrollo con mejoras sostenidas en la distribución del ingreso.

El documento adopta un tono propiamente estructuralista cuando sostiene que la estrategia de desarrollo debe apuntar a elevar y homogeneizar los niveles de productividad del proceso productivo (esto es, superar la heterogeneidad estructural). A diferencia de los planteos originales de la CEPAL, enfatiza la articulación del sector industrial con las explotaciones primarias y el área de servicios, en tanto, se entiende que la polarización entre productos primarios e industriales ha perdido significación (CEPAL, 1990).

En todo caso, la distinción relevante en cuanto al perfil productivo está estrechamente vinculada a la especialización en aquellos bienes que hacen uso intensivo de conocimiento, en tanto, se sostiene, que la única vía para penetrar en el mercado mundial

⁵¹ Esta visión contrasta con la del estructuralismo de posguerra, para el cual las prioridades del desarrollo estaban relacionadas con objetivos tales como la superación del “atraso”, “la condición periférica” o, en términos más generales, “el subdesarrollo”. Más adelante se analizará que implicancia tiene este cambio de perspectiva en la visión de los objetivos del desarrollo.

que no se agota es la de aquellos bienes en los que la innovación tecnológica es más intensa. Esto supone la creación de redes productivas y de servicios articulados en torno a las exportaciones y, por lo tanto, una apuesta a la diversificación de bienes y mercados a favor de los productos más dinámicos (CEPAL, 1990).

La propuesta contiene un claro sesgo hacia los mercados externos, pero no se agota en esa dirección. Por el contrario, el esfuerzo por mejorar la estructura exportadora no es concebido como algo autónomo, sino que depende, en buena medida, de la red de vinculaciones entre los agentes públicos y privados y de la infraestructura física e institucional. Lo que está por detrás es una visión sistémica de la competitividad que denota una gran influencia de las ideas evolucionistas, para la cual la capacidad de innovar de los agentes no depende exclusivamente de las firmas, sino que en ella intervienen otros elementos como el grado de madurez científico-tecnológico, el régimen de incentivos, el marco regulatorio y la cultura empresarial, jurídica y normativa.

Otros aspectos relevantes de la propuesta de transformación productiva con equidad, que fue complementada con otros documentos posteriores de la institución, se vinculan con el reconocimiento de la importancia de una gestión macroeconómica coherente y estable, al tiempo que destaca la importancia de la integración regional latinoamericana y caribeña y de la cooperación intraregional, sintetizada bajo la expresión “regionalismo abierto”, que combina la apertura comercial y la desregulación con acuerdos o políticas explícitas de integración regional.

Una mención especial merece el tratamiento que se le otorga al tema de la equidad como objetivo central del desarrollo. En un documento coordinado por Joseph Ramos (CEPAL, 1992) se aborda explícitamente la cuestión. Lo central de la argumentación sostiene que la experiencia de algunos países en desarrollo (especial, pero no exclusivamente, algunos países asiáticos de reciente industrialización) demuestra que el conflicto entre crecimiento y equidad es evitable y que, por el contrario, existen importantes áreas de complementariedad entre esos dos objetivos, como la mantención de los equilibrios macroeconómicos básicos, la inver-

sión en recursos humanos, la generación de empleo productivo y la modernización tecnológica.

La adopción de una perspectiva de este tipo supone un enfoque diferente de los tradicionales: enfoques secuenciales (primero crecimiento y luego, eventualmente, distribución), dicotómicos (la política económica se ocupa de la economía y la política social de alcanzar los estándares deseados de equidad) o de goteo (por el cual el mercado, a largo plazo, garantiza que las ganancias de productividad se derraman a todos los actores y sectores sociales).

La aplicación de un “enfoque integrado” permite el crecimiento con equidad en forma simultánea y no secuencial, en tanto se incorporan consideraciones de equidad a las políticas económicas y de eficiencia a la política social (CEPAL, 1992). En suma, el enfoque no desconoce las áreas de conflicto entre esos objetivos, pero sostiene que en una estrategia de transformación productiva basada sobre la incorporación intensa y sostenida del progreso técnico, el crecimiento y la equidad no son disociables, sino que se refuerzan y potencian mutuamente.⁵²

4. Temas privilegiados

A mediados de los años '90, cuando en la mayoría de los países de América Latina se empezaba a visualizar con mayor claridad los efectos de las políticas de estabilización y ajuste estructural (en particular luego de la crisis mexicana, cuando se detuvo, aunque sea parcialmente, el crecimiento de la región), la postura del estructuralismo latinoamericano comenzó a enfocarse hacia algunos “temas privilegiados”, en particular aquellos asuntos que el enfoque neoliberal asumía como librados a la fuerza del mercado y de resolución automática.

⁵² Sin embargo, según Bielschowsky (1998), a la luz de la experiencia de los países de la región en los últimos años en materia de crecimiento y equidad, “este es seguramente un campo en el que la CEPAL tienen aún mucho por aportar. Si bien se reconoce que para alcanzar la meta de la equidad a través del aumento simultáneo de la productividad y los salarios es necesario acelerar mucho más el crecimiento actual, el estado actual del discurso deja mucho que desear”.

Entre ellos se destacan, aunque no agotan la multiplicidad de temas abordados en diversas líneas de investigación por autores heterodoxos, algunos temas tradicionales del pensamiento estructuralista y otros que remiten, por un lado, a algunos espacios vacíos dejados por el estructuralismo latinoamericano de posguerra y, por otro, a los nuevos aportes heterodoxos que se produjeron a partir de los años '80, tanto en el campo del comercio y el crecimiento, como en los temas micro y mesoeconómico.

Cabe destacar tres áreas complementarias en donde la producción estructuralista latinoamericana concentró buena parte de sus aportes:

- Macroeconomía del desarrollo.
- Las interacciones entre micro y macroeconomía.
- La dinámica de las estructuras productivas y el desarrollo tecnológico e institucional.

a) Macroeconomía del desarrollo

Luego de la experiencia de los años '80, llamada por la CEPAL como la “década perdida” como consecuencia del pobre desempeño en materia de crecimiento, las economías de la región, en su enorme mayoría, habían adoptado programas de estabilización y ajuste estructural, siguiendo los principios del “Consenso de Washington”.

En el campo de la macroeconomía, a medida que el programa de reformas comenzaba a dar señales de cierta madurez, y sus consecuencias a ser más visibles, los principales aportes del estructuralismo latinoamericano se centraron, frente a los episodios de gran volatilidad financiera y amplias fluctuaciones, en el nivel de actividad que vivieron los países de la región (Heymann, 2000), en el debate sobre cómo se generan y propagan las grandes fluctuaciones macroeconómicas y, por lo tanto, en el análisis de un tema tradicional en la agenda del estructuralismo latinoamericano: la vulnerabilidad externa de las economías de la región.

Según Ffrench Davis (1999), las reformas económicas aplicadas en América Latina en los años '90 habían conseguido obtener algunos éxitos en materia de preservación de los equilibrios ma-

croeconómicos, como la reducción de las tasas de inflación, la mejora de los balances presupuestarios y el aumento de las exportaciones, entre otros. Sin embargo, señala el autor, tres tipos de problemas significativos se estaban desarrollando, que hacían mirar con menos optimismo la evolución del propio programa:

- Algunos equilibrios se alcanzaban a expensas de desequilibrios en otras variables macroeconómicas (sobre todo en el sector externo), o bien descuidando aspectos esenciales para lograr la equidad o la competitividad sistémica (como la inversión en capital humano). Ambos conspiraban contra un crecimiento vigoroso y sostenible.
- A pesar de la entrada de capitales y el cierre de la brecha (respecto a los años '80) entre la capacidad productiva y el producto potencial, el crecimiento de la capacidad instalada fue pobre, lo que derivó en una divergencia entre las trayectorias de la demanda efectiva y la capacidad productiva. Esta divergencia de velocidades estaba señalando la emergencia de nuevos desequilibrios insostenibles.
- La despreocupación por lograr un adecuado equilibrio en el tratamiento de las distintas metas de la sociedad se había traducido en una creciente insatisfacción de amplios sectores de la población, en cuanto a las políticas públicas vigentes y a la resultante disparidad en la distribución del ingreso y oportunidades y del poder.

Tras este diagnóstico, Ffrench Davis (1999) señala que, ante la presencia de mercados incompletos e imperfectos, el actual estilo de reformas, en la transición hacia un nuevo equilibrio, puede llevar a un periodo de ajuste extremadamente prolongado y costoso. Así, las trayectorias de ajuste y sus efectos acumulativos podrían mejorarse *reformando las reformas*, esto es, con la puesta en marcha de un proceso de desarrollo endógeno, orientado “desde adentro”, en el cual le cabe un espacio fundamental a la regulación de los movimientos de capitales, los tipos de cambio y la política comercial, y a la aplicación de una política de desarrollo productivo, que de cuenta de los múltiples equilibrios y objetivos del proceso de reformas.

De esta forma, la crítica estructuralista al programa de reformas no sólo se vinculaba a los resultados obtenidos durante los años '90, sino también a la concepción misma de estabilidad y equilibrio macroeconómico predominante durante esos años.

Así, el estructuralismo tendió a revalorizar ciertas nociones de los años del predominio del pensamiento keynesiano, cuando tales conceptos estaban asociados con la idea de crecimiento económico estable, baja inflación y cercanía al pleno empleo, lo cual en conjunto determinaba el equilibrio interno y cuya contrapartida era el sostenimiento de las cuentas externas.

Sin embargo, con el paso del tiempo el foco de atención se centró en los equilibrios externos y en la estabilidad de precios, desplazando la preocupación keynesiana por las variables reales. En consecuencia, el concepto de estabilidad comenzó a asociarse más con instrumentos que con resultados y, puntualmente, con déficits fiscales moderados y tasas de cambio estables (Ocampo, 2001 y CEPAL, 2000a).

Por lo tanto, desde la perspectiva estructuralista, en contraste con los logros en materia de reducción de la inflación y de los déficits fiscales, el estilo de gestión macroeconómica predominante en los países de la región⁵³ tendió a descuidar los objetivos reales y, de esta forma, contribuyó a sostener la inestabilidad macroeconómica, reflejada en la volatilidad del crecimiento y el pobre desempeño en materia de empleo.⁵⁴

Por su parte, respecto al problema de las grandes fluctuaciones macroeconómicas, Heymann (1998 y 2000) plantea un esquema en el que combina los enfoques que vinculan las características de las oscilaciones en el nivel de actividad y la estructura economi-

⁵³ "Visto en estos términos, algunos de los patrones de manejo macroeconómico que se han venido difundiendo en la región son claramente procíclicos (...) Las políticas monetarias y cambiarias han tendido a transmitir los ciclos del financiamiento externo al crédito interno y al tipo de cambio", CEPAL (2000a).

⁵⁴ "Los elevados costos de la volatilidad del crecimiento económico indican que es conveniente mitigarla y preferir combinaciones de política económica que reduzcan sus efectos en las variables económicas reales, especialmente las que tienen un alto impacto social", CEPAL (2000a).

ca⁵⁵, y aquellos que plantean los problemas de expectativas que pueden dar lugar a fallas de coordinación de planes intertemporales⁵⁶, cuyo nexa se encuentra en la formación de expectativas referidas al sendero futuro de las oportunidades de gasto y de inversión.

De esta forma, las “alteraciones o discontinuidades en los parámetros estructurales abren la posibilidad de que aparezcan fluctuaciones en las cuales el sistema se aparta de la secuencia de equilibrio intertemporal. Recíprocamente, las fallas de coordinación constituyen un canal mediante el cual los cambios en las configuraciones de la economía generan fenómenos de tipo cíclico”. Finalmente, el autor concluye señalando que “los procesos de aprendizaje de los agentes que operan en el sistema están posiblemente en el núcleo de fenómenos macroeconómicos significativos” (Heymann, 1998).

Un tema tradicional de la corriente estructuralista latinoamericana es el de las asimetrías básicas que caracterizan a la economía mundial y tienden a generar divergencias en los niveles de desarrollo. La vulnerabilidad de los países periféricos frente a choques externos es uno de los reflejos de tales asimetrías.

Según plantea Ocampo (2001), con la creciente integración de la economía mundial la vulnerabilidad externa de las economías periféricas no sólo tendió a incrementarse, sino que también modificó su naturaleza: en contraste con los años de posguerra, cuando la transmisión de los choques externos se daba básicamente a

⁵⁵ Este enfoque está ligado a la tradición de la CEPAL y, en particular, a los trabajos de Prebisch, quien había señalado los mecanismos cíclicos en economías de base exportadora primaria, expuestas a variaciones en los precios internacionales y del financiamiento externo. Posteriormente, esquemas de este tipo se utilizaron para investigar las fluctuaciones asociadas con vaivenes en los flujos de crédito del exterior en el contexto de programas de reforma económica (Heymann, 1998).

⁵⁶ Este enfoque se basa en el análisis de las expectativas, en el problema de los agentes que, sobre la base de conocimiento incompleto del funcionamiento y de los mecanismos de evolución de su entorno, toman decisiones que pueden generar inconsistencias en los planes (Heymann, 1998 y 2000).

través del comercio, en la actualidad los choques de naturaleza financiera pasaron a ocupar un rol protagónico.

De acuerdo con el autor, en el plano macroeconómico la vulnerabilidad de las economías de la región es el resultado de asimetrías básicas en las estructuras financieras y en el funcionamiento macroeconómico. En el primer caso se refiere al grado de desarrollo y profundidad de los mercados financieros de los países periféricos, que son “significativamente más incompletos que los internacionales”, con lo cual “la integración financiera es una integración entre socios desiguales”.

En segundo término, las asimetrías en el manejo macroeconómico surgen como consecuencia de que las monedas internacionales son las de los países industrializados y de la naturaleza de los flujos de capital: mientras entre los países desarrollados tienen un carácter anticíclico, entre los países desarrollados y en desarrollo tienen un carácter procíclico.

De esta forma, señala Ocampo (2001), como resultado de estos factores, los países en desarrollo tienen un margen menor para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas y, por lo tanto, para inducir una respuesta estabilizadora a los mercados financieros.

Dada la naturaleza de la vulnerabilidad de los países periféricos las políticas propuestas se vinculan con la obtención de una mayor flexibilidad macroeconómica, las regulaciones a los flujos financieros de corto plazo, políticas fiscales anticíclicas y, en consecuencia, la priorización de los objetivos reales de la estabilidad económica.

b) Interacciones entre la micro y la macroeconomía

Pasado el momento de mayor auge de las ideas derivadas del Consenso de Washington, que con tanta eficacia habían influido sobre las políticas públicas de los países de la región, con la simple pero potente consigna de que la consecución y permanencia de los equilibrios macroeconómicos garantizarían un sendero estable de crecimiento y prosperidad, el pensamiento estructuralista comenzó a articularse en torno a otra idea-fuerza que, aunque menos influyente, lograba sintetizar una visión diferente de la an-

terior y coherente con los planteamientos previos que de manera incipiente se venían desarrollando desde mediados de la década pasada.

Tal idea-fuerza podría sintetizarse de la siguiente manera: la obtención y permanencia de los equilibrios macroeconómicos básicos son una condición necesaria, pero no suficiente, para alcanzar los dos objetivos básicos del desarrollo: el crecimiento sostenido y la equidad. Para ello, resulta indispensable el diseño y aplicación de otras políticas alternativas, a nivel micro, meso e institucional, que contribuyan a crear un ambiente propicio para el desarrollo. En otras palabras: los problemas estructurales e institucionales no pueden ser resueltos sólo con una buena gestión macroeconómica, sino que es necesario crear instrumentos específicos para remover esos obstáculos.

A su vez, desde el punto de vista teórico, la revalorización de las políticas de cambio estructural (en oposición a las recetas de ajuste estructural de cuño neoliberal) refuerza la idea de abordaje sistémico, por el cual los distintos planos de análisis económico (micro, meso, macro y estratégico) interactúan y, al mismo tiempo, configuran el cambio estructural. Esto es, la competitividad sistémica es el resultado de la eficiencia conjunta en los cuatro planos mencionados.⁵⁷

Un primer acercamiento al tema lo brinda el documento oficial de la CEPAL de 1996 *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*. Se trata, al igual que el resto de los documentos oficiales de la institución, de un análisis del desempeño de las economías de la región, más que de un esfuerzo de abstracción teórica.

El punto de partida es un diagnóstico que resalta el hecho de que las resistencias doctrinarias de los años '80 contra las inter-

⁵⁷ Según Ramos (1997), lo que distingue al neoestructuralismo del neoliberalismo es su visión de la necesidad de un estado activo en los cuatro planos de intervención, en particular de políticas micro y meso selectivas para “corregir los estrangulamientos más críticos en los mercados de factores, así como para ayudar a las empresas a internalizar las externalidades vinculadas al proceso de incorporación y modernización tecnológica”.

venciones selectivas produjeron la virtual desaparición de las políticas sectoriales y, como consecuencia, la imposibilidad, por un lado, de una mayor difusión del progreso técnico en las actividades productivas (en particular en las empresas de menor tamaño) y, por otro, de la profundización de los mercados financieros y una distribución más equitativa de los frutos de la incipiente reactivación. Por lo tanto, en lugar de negar la importancia de la gestión macroeconómica, se aduce que ésta debe ser complementada con políticas a nivel meso y microeconómico pero que, a diferencia del pasado, refuercen y no sustituyan las fuerzas del mercado.⁵⁸

Lo esencial del planteo se podría resumir de la siguiente manera: la obtención de tasas de crecimiento elevadas y persistentes requieren de un mayor desarrollo productivo y tecnológico, a través de la incorporación de técnicas de producción y gestión para elevar la productividad de un número creciente de empresas, lo cual implica una multiplicación de eslabonamientos al interior del sistema productivo. Para ello, por lo tanto, se plantean dos conjuntos de políticas: a nivel micro, para ayudar a las empresas a aprovechar las mejores prácticas y tecnologías disponibles y, a nivel meso u horizontal, para permitir la difusión y asimilación masiva de las mejores prácticas, facilitar el acceso a todas las empresas a un mercado de capitales y un sistema bien estructurado de capacitación (CEPAL, 1996).

Así, la propuesta de la CEPAL pone en el centro del análisis las interacciones entre micro y macroeconomía, resaltando, por un lado, que un buen desempeño macroeconómico es necesario para reducir incertidumbres básicas que afectan el funcionamiento de los mercados, mientras, por otro, se destaca que el funcionamien-

⁵⁸ Según Rosales (1996), “ello no significa bajarle el perfil a la macroeconomía sino entenderla como requisito previo insustituible, pero no suficiente de la transformación productiva. Se la debe complementar con el desarrollo de mercados a fin de que los incentivos creados en el plano macroeconómico se transformen en acciones concretas para estimular la productividad, la innovación y la difusión tecnológica, reduciendo la heterogeneidad del crecimiento y mejorando la distribución de sus resultados”.

to de estos afecta el comportamiento a nivel agregado. Por lo tanto, se sostiene, una buena macroeconomía depende de una buena mesoeconomía⁵⁹ (Ocampo, 1998a).

Esto implica, según la definición de Ocampo (1998a), abordar los temas relativos a mercados inexistentes o incompletos, las imperfecciones de los mercados establecidos, así como la estrecha vinculación entre el funcionamiento de los mercados y las instituciones formales e informales en las que se enmarcan. Estos temas remiten a los problemas asociados con fallas de mercado, tanto de aquellos relativos a la vieja literatura de competencia imperfecta (economías de escala, externalidades y bienes públicos), como aquellos otros enfatizados por la literatura más reciente acerca de los problemas de información.

Otro punto relevante del planteamiento cepalino es la postura, en buena medida diferenciadora de las políticas del pasado, en al menos dos direcciones. En primer lugar, la idea de Estado como impulsor del desarrollo es reemplazada por la de fortalecimiento y apoyo a los agentes privados, concediéndole a éstos un protagonismo mayor que en el pasado. En términos de política, ésta ya no se propone “elegir ganadores”, sino “crear las condiciones” para que ellos surjan. En segundo lugar, hay un mayor énfasis en la vinculación “institucionalidad y desarrollo productivo”, en la importancia de la gestión y el diseño de las políticas y en los mecanismos de aprendizaje institucional.

En un plano diferente de los planteamientos oficiales de la CEPAL, se ubican una serie de trabajos que abordan la problemática de la interacción micro/macro con un perfil teórico mucho más definido, que constituyen algunos de los aportes conceptuales más importantes del estructuralismo latinoamericano durante

⁵⁹ “De lo que se trata es de un enfoque unificado que, preservando una estabilidad macroeconómica funcional al crecimiento y apoyado en mayores esfuerzos de ahorro e inversión, se aboque a una difusión más acentuada del progreso técnico, con incrementos de productividad menos heterogéneos que los actuales”, explica Rosales (1996).

los años '90. Entre ellos se destacan los trabajos de Fanelli y Frenkel (1996), Katz (1996) y Dal Bó y Kosacoff (1998), entre otros.

Entre los trabajos mencionados, el de Fanelli y Frenkel (1996) se propone explícitamente sistematizar las relaciones entre estructura microeconómica, estabilidad macroeconómica y crecimiento, en el contexto de los países de la región a mediados de los años '90, esto es, en el marco de cierta maduración del proceso de reformas y estabilización.

El desafío, por lo tanto, se vincula con la comprensión de las relaciones entre consistencia agregada y desarrollo productivo, en cómo las restricciones macro condicionan y son condicionadas por los desequilibrios generados durante el proceso de reformas y por los cambios consecuentes en la base productiva, con la convicción de que “buena parte de los secretos del crecimiento se encuentran escondidos en la compleja trama de las relaciones micro/macro” (Fanelli y Frenkel, 1996).

Desde el punto de vista teórico, el punto de partida es la crítica de la literatura de los microfundamentos de la macroeconomía⁶⁰ y, a falta de un modelo consistente y comprensivo⁶¹, la opción por un abordaje histórico-estructuralista⁶², a partir de los estudios de

⁶⁰ La literatura mencionada plantea los supuestos conductuales de los agentes, a partir de una estructura micro dada, sobre el cual se fundamentan las proposiciones de equilibrio a nivel agregado y que permiten sostener la unidad conceptual del esquema neoclásico. A propósito, Fanelli y Frenkel (1996) sostienen que, de esa forma, “se diluye el problema macroeconómico convirtiéndolo en un epifenómeno de las conductas micro, aplicable por ende en el marco de una teoría general basada sólo en principios de conducta referidos a cada agente individual”.

⁶¹ “La relación que existe entre el comportamiento de las variables macroeconómicas de una determinada sociedad y la evolución de la estructura microeconómica de la misma constituye un capítulo del análisis económico que aún no ha sido enteramente escrito”, Katz (1996).

⁶² “Si las fallas de mercado existen o si el episodio de desequilibrio macroeconómico es lo suficientemente largo y profundo como para poder llegar a alterar de manera perdurable las funciones de comportamiento de los agentes económicos individuales, deberíamos buscar un marco teórico alternativo al del equilibrio competitivo para explorar las relaciones entre lo macro y lo microeconómico”, Katz (1996).

casos de la región y sobre la premisa metodológica de que tanto los problemas macro como micro tienen entidad *per se* y, por lo tanto, es posible estudiarlos por separado y luego analizar cómo interactúan ambos planos.

Una dimensión relevante del problema planteado es la especificidad propiamente latinoamericana de la naturaleza de esa interacción. Así, a diferencia de los países desarrollados en los que los fenómenos de inconsistencia agregada se reducen a un problema de “desequilibrio estable”, en los países de la región queda definido en términos de “inestabilidad del desequilibrio”, en tanto el escenario macroeconómico muestra una sistemática propensión a generar desequilibrios pronunciados y recurrentes, de forma tal que ellos se convierten en una característica inherente al contexto macroeconómico⁶³ (Fanelli y Frenkel, 1996).

A partir del modelo de tres brechas⁶⁴, el problema macroeconómico *per se* se vincula con que, cuando existen cambios pronunciados y no anticipados en las variables fundamentales, aparecen fallas de coordinación entre los planes individuales y desequilibrios de entidad macroeconómica, que inducen a los agentes a realizar ajustes no previstos y, por lo tanto, a transacciones en desequilibrio que derraman su efecto hacia otros mercados.

La particularidad de los países periféricos es que tales fenómenos de inconsistencia agregada se destacan por su magnitud, duración y recurrencia, esto es, por la existencia de una mayor –en relación a los países centrales– propensión a generar fallas de coordinación. En el caso de economías “estructuralmente” propensas a generar desequilibrios macroeconómicos, la influencia de lo macro sobre las estructura micro será mucho mayor y permanente.

⁶³ “Las economías inherentemente estables no se estabilizan, se equilibran. Son las inestables las que deben estabilizarse, las que deben ser transformadas estructuralmente para que muestren senderos estables de retorno al equilibrio y, por ende, puedan ser pasibles de ser equilibradas”, Fanelli y Frenkel, 1996.

⁶⁴ Modelo que define tres variables fundamentales (evolución del sector externo, las cuentas fiscales y el balance entre el ahorro y la inversión globales) que determinan la evolución de la economía nivel agregado. Ver Fanelli, Frenkel y Rozenbulcel (1992).

Como consecuencia, el ajuste en desequilibrio lleva a consolidar la mutación a nivel micro, en tanto, en un contexto de alta incertidumbre sistémica existe un incentivo económico hacia la “preferencia extrema por la flexibilidad”, y el predominio de estrategias defensivas.⁶⁵

A su vez, la estructura productiva⁶⁶ tiene importantes implicancias en términos de incertidumbre e impacto sobre la estabilidad.⁶⁷ Partiendo de un marco estructuralista⁶⁸, en el que existen “fallas de mercado” y en el que operan instituciones complementarias al sistema de precios condicionando la conducta de los agentes económicos individuales, se verifica que el desarrollo de la estructura productiva no sólo no se ajusta de manera automática a los cambios en el escenario macroeconómico, sino que, por el contrario, condiciona estructuralmente la propensión de una economía a generar desequilibrios a nivel agregado.

Así, el grado de desarrollo de los mercados y las instituciones, junto con el grado de diversificación de la estructura productiva, reflejan la capacidad de una economía para afrontar o amortiguar los *shocks* a nivel agregado. De esta forma, a menor desarrollo productivo e institucional, existen mayores probabilidades de fallas

⁶⁵ “Grandes capacidades de generar valor implicarán en general importantes esfuerzos de acumulación de capital productivo. En la medida en que los activos que corporicen esa acumulación sean más específicos, menos reversibles serán las decisiones tomadas. Esto significa que los agentes de una economía tienen que, en una proporción relevante, correr el riesgo de hundir costos significativos para poder generar mayores capacidades de creación de riqueza. En una economía que crece, las tentaciones de la flexibilidad deben ser superadas”, Dal Bó y Koscoff (1998).

⁶⁶ Se refiere a la base productiva (la tecnología, los recursos, etc.), los individuos, los mercados y las instituciones.

⁶⁷ “Una mayor o menor completitud de la estructura micro de mercados es relevante para la dinámica macro porque existe una correlación estrecha entre los problemas de falla de coordinación y la magnitud de las fallas de mercado”, Fanelli y Frenkel (1996).

⁶⁸ “No son sólo las firmas las que reclaman un tratamiento distinto al que les da el modelo neoclásico convencional sino que también los mercados y las instituciones experimentan fenómenos dinámicos de maduración y aprendizaje que hasta el presente han sido poco estudiados por la profesión”, Katz (1996).

de coordinación a nivel macro, al incrementar la incertidumbre y la inestabilidad (Fanelli y Frenkel, 1996).

En una economía estructuralmente inestable, con incertidumbre sistémica y preferencia extrema por la flexibilidad, las restricciones al crecimiento se ven severamente potenciadas, en tanto la eficiencia selectiva del ambiente competitivo queda sesgada hacia los agentes que son menos afectados por las fallas de mercado y no hacia los que tienen una mayor capacidad de innovar o requieren altos costos hundidos en sus proyectos de inversión.⁶⁹

Por lo tanto, se deriva de este esquema analítico, que la estabilidad es un requisito para el crecimiento, pero que sin una estructura productiva que se desarrolle es muy difícil que esa estabilidad sea perdurable en el tiempo.

c) La dinámica de las estructuras productivas y el desarrollo tecnológico e institucional

La aparición durante la década de 1990 de numerosos trabajos de autores latinoamericanos centrados en la problemática del cambio tecnológico, el desarrollo institucional, la especificidad de los actores económicos (Empresas Transnacionales, Grupos Económicos y PyMEs), y las formas de organización y gestión productiva y tecnológica alternativas al paradigma de la firma representativa e individual (tramas, complejos, redes), esto es, en el amplio marco que va de los temas micro a los mesoeconómicos, constituye el núcleo central alrededor del cual el estructuralismo latinoamericano ha ido avanzando hacia la consolidación de una nueva base

⁶⁹ En efecto, según constata Katz (1996) para las economías de la región, “la evolución reciente de la estructura productiva y del cuadro de organización de la producción de firmas individuales revela que han sido más difícil de mantener en funcionamiento —en el marco de la apertura y la desregulación de los mercados— aquellas actividades que eran más ingeniería intensivas *vis a vis* las que eran recurso-natural intensivas. En otras palabras: lejos de tener un efecto neutral sobre la trama industrial y sobre el aparato productivo, los esfuerzos de estabilización macroeconómica y reforma estructural han incidido negativamente sobre el valor agregado y sobre la capacidad tecnológica local, reduciendo el grado de complejidad de la trama productiva doméstica”.

conceptual, alternativa al paradigma ortodoxo, para pensar los problemas del desarrollo latinoamericano.

Esta búsqueda se inscribe, por supuesto, en la tradición estructuralista de posguerra que, ya en esos años, pregonaba la centralidad del progreso técnico en el proceso de desarrollo económico. Sin embargo, aquella visión del cambio tecnológico estaba asociada al “paradigma tecnológico metalmecánico” y, en cierta medida, era conceptualizado como un elemento pasivo⁷⁰ del estilo de desarrollo.

En el marco de un nuevo paradigma tecnológico, económico e institucional, el nuevo estructuralismo modificó sustancialmente la forma de concebir el progreso tecnológico. Por un lado, la preocupación tradicional por el tema de la apropiación de los frutos del progreso tecnológico quedó desplazada por el análisis de los determinantes de ese mismo progreso.⁷¹ Por otro, y muy asociado con el punto anterior, el nuevo foco de atención es convergente con teorías alternativas que se venían desarrollando en los años '80 en los países centrales⁷², que dan cuenta de la crisis de la idea de competitividad como un fenómeno de naturaleza exclusivamente macroeconómica y sectorial y determinada por las ventajas

⁷⁰ Según la tesis de Kuri Gaytan (1995), el pensamiento estructuralista de los años '50 y '60 en torno al cambio tecnológico estaba signado por cierta ambigüedad, en tanto éste ocupaba un lugar central en el desarrollo económico aunque subordinado al “estilo de desarrollo”, con lo cual la política tecnológica tenía, en cierta medida, un carácter pasivo. En cambio, la nueva etapa del estructuralismo, en el marco de una nueva revolución científico técnica, se caracteriza por el “activismo tecnológico”, en cuanto la atención se centra en los factores que influyen “en el cambio tecnológico, como elemento clave en la conformación de una estructura productiva más integrada y competitiva”.

⁷¹ “La generación y asimilación de tecnología no es un resultado automático de la acumulación de capital. Es un proceso endógeno y la capacidad de generar cambio tecnológico es en si una fuente de ventaja comparativa”, Justman y Teubal (1991).

⁷² “Las principales corrientes económicas en el contexto internacional están aceptando en forma creciente la existencia de una relación estrecha entre la competitividad internacional y el cambio tecnológico. Las nuevas teorías del crecimiento han hecho notables esfuerzos para comprender la innovación e incorporar el cambio tecnológico en la explicación del desarrollo y los diferenciales de las tasas de desarrollo. La competitividad internacional es considerada en forma creciente como la habilidad para competir en los sectores que hacen uso intensivo del conocimiento o de alto contenido tecnológico”, Alcorta y Peres (1996).

comparativas estáticas, relativas a la dotación factorial. En su lugar, a esos factores de tipo macro y sectorial, se le suman otros como las acciones de los agentes y el ambiente económico en el que actúan que, a su vez, se corresponde con la idea de creación de ventajas competitivas, en la que intervienen factores económicos, tecnológicos e institucionales.

En buena medida, el nuevo estructuralismo latinoamericano incorpora esos desarrollos teóricos y los hace propios, confluendo en un programa de trabajo en el que el rasgo propiamente latinoamericano es mucho más difícil de distinguir.

En particular se destacan dos grandes corrientes que han tenido una fuerte influencia sobre los trabajos mencionados. En primer lugar, se encuentran las corrientes neo-schumpeterianas y evolucionistas, cuyo énfasis está puesto en el carácter tácito y acumulativo del conocimiento tecnológico, que torna más complejos los procesos de generación, imitación, adaptación y difusión. Para estas corrientes resulta fundamental el ambiente institucional que lo rodea, al tiempo que conectan el tema del progreso técnico con la competitividad, en tanto éste explica la diversidad sectorial y las asimetrías internacionales en las tasas de crecimiento del ingreso per cápita (Houni y otros, 1999). Así, la concepción sistémica del progreso técnico y la idea de Sistema Nacional de Innovación, se constituyen en elementos centrales de la visión estructuralista latinoamericana de los últimos años.

En segundo lugar, aunque con menor importancia, está la influencia de la teoría del crecimiento endógeno, en particular en la idea de que el mercado de tecnología presenta fallas que provienen del carácter de bien público no puro del conocimiento técnico y de la información. Por lo tanto, en esta línea, las fallas de mercado conducen a una subinversión en materia tecnológica que justifican las intervenciones del Estado a través de políticas mesoeconómicas (Houni y otros, 1999). Además, esta teoría tiene un rasgo adicional que la torna, en alguna medida, convergente con los planteos de tipo estructuralista: una concepción del conocimiento que reconoce su capacidad para generar nuevo conocimiento, con lo cual rompe, en el largo plazo, el principio de escasez, que sirve de partida a todo el análisis neoclásico (CEPAL, 2000a).

De esta forma, los aportes estructuralistas latinoamericanos de los años '90 en este campo se centran, básicamente, en la **aplicación activa** de un marco teórico⁷³ en buena medida importado y adaptado a la especificidad de la región, aunque revisado críticamente y, por lo tanto, enriqueciendo una línea de trabajo en plena evolución, que de ninguna manera puede considerarse un cuerpo teórico cerrado y con plena consistencia interna.

No interesa acá hacer un análisis exhaustivo del denominado “paradigma ecléctico”⁷⁴, sino simplemente subrayar sus características más relevantes y sus implicancias en términos estratégicos para el desarrollo de los países de la región.

En oposición a la visión convencional de que el desarrollo económico depende del buen comportamiento de las variables macroeconómicas fundamentales (en tanto el eje de la explicación del comportamiento innovativo gira en torno a la figura de “firma representativa” y, de esta forma, son eliminadas desde el comienzo todas las heterogeneidades, asimetrías y divergencias que caracterizan al comportamiento de los agentes económicos y el entorno institucional en el que operan) la visión estructuralista abandona la visión estilizada neoclásica de los agentes en búsqueda de una mayor verosimilitud y proximidad con la realidad⁷⁵ (Katz, 2000).

⁷³ A las ya mencionadas influencias de las teorías evolucionistas y del crecimiento endógeno, también se verifican otras como las que vienen de campos conexos como la organización industrial, el institucionalismo e, incluso, la teoría del comercio internacional.

⁷⁴ Ver, por ejemplo, Dunning (1988) como caso aplicado al tema de las firmas transnacionales.

⁷⁵ Al respecto, señala Katz (2000), el proceso de desarrollo es un fenómeno de co-evolución sistémica, en el que “las instituciones, la base tecnológica de la sociedad y la trama productiva de ésta experimentan cambios radicales con respecto al pasado, en virtud de un mecanismo de retroalimentación y condicionamiento mutuo que no es fácil de percibir exclusivamente con variables del campo económico”. Y con respecto a las visiones convencionales del desarrollo, agrega: “Una teoría del crecimiento que no refleje esta coevolución sistémica de lo económico, lo tecnológico y lo institucional y de lo macroeconómico y lo microeconómico, nos resulta por demás reduccionista y poco útil para la exploración del territorio que tenemos por delante”.

Entonces, tal visión está compuesta, por un lado, por una teoría de la firma que supone que los agentes tienen racionalidad acotada y que toman decisiones en un contexto de imperfecta información y, por lo tanto, de incertidumbre en el sentido fuerte. Por otro, una teoría sobre la tecnología y el cambio técnico⁷⁶ que otorga un rol clave al proceso innovativo⁷⁷ entendido, a nivel de la firma, como el proceso de transformación de conocimiento genérico en específico y de metabolismo de conocimiento codificado y tácito (Yoguel, 2000a) y, en un nivel de mayor agregación, como la fuerza motriz de la dinámica de las estructuras productivas, a través del proceso de “destrucción creativa” de empresas, actividades y sectores.

Para el caso específico de los países en desarrollo, el problema puede plantearse de la siguiente manera: la generación de aprendizajes tecnológicos exitosos requiere la adquisición de elementos codificados de la tecnología y el desarrollo de elementos tácitos complementarios. Mientras en el primer caso se refiere a la resolución de problemas de falla de mercado, en el segundo caso el problema es más complejo, ya que involucra la acumulación de competencias a lo largo de un sendero evolutivo previo, muchas veces inexistente o trunco (Yoguel, 2000a).

⁷⁶ La visión del cambio técnico como principal factor del desarrollo no niega el rol central que tiene el proceso de ahorro-inversión, sino que lo visualiza como un mecanismo a través de cual se transmiten fuerzas motrices de naturaleza distinta, entre ellas, el cambio técnico. “En esta visión, el desarrollo económico no es tanto un proceso de acumulación de capital sino de acumulación de conocimientos y, en particular, de su aplicación a la producción y comercialización de bienes y servicios. Es, por lo tanto, el proceso por medio del cual se adquiere la capacidad para absorber y crear conocimientos y para aplicarlos a la producción, la comercialización, la administración de empresas, el desarrollo de organizaciones y otras tareas”, CEPAL (2000).

⁷⁷ Según Schumpeter (1942), el concepto de innovación puede definirse de la siguiente manera: como i) la introducción de nuevos bienes y servicios o de nuevas calidades de ellos; ii) la aparición de nuevos métodos productivos o de nuevos sistemas de comercialización; iii) la apertura de nuevos mercados; iv) la conquista de nuevas fuentes de materia prima; y v) el establecimiento de nuevas estructuras de mercado en un sector, por ejemplo como resultado de la creación de mayor poder de mercado por parte de algunas empresas o la ruptura de posiciones dominantes.

En un contexto teórico de este tipo ya no es posible asumir que frente a un mismo conjunto de señales de precios, los agentes económicos responderán de manera homogénea, ajustando sus conductas hacia un sendero de equilibrio. Por lo tanto, las diversas estrategias de agentes heterogéneos se constituyen en objeto de estudio, en tanto éstas condicionan y son condicionadas por la estructura económica vigente y por la percepción de que en esa interacción (junto con los otros fenómenos de co-evolución sistémica, como la tecnología y las instituciones) se esconde buena parte de los secretos del desarrollo de una economía.

Así, se verifica la aparición de una importante serie de trabajos que analizan estas estrategias de acuerdo a las características de los agentes, en tanto ya sean estos Empresas Transnacionales (Chudnovsky et al, 1999; Kosacoff y Porta, 1998; Kosacoff, 2000a), Grupos Económicos (Bisang, 1998 y 2000; Peres, 1998) o PyMEs (Yoguel, 1998 y 2000b; Gatto y Yoguel, 1993). No interesa aquí señalar en forma exhaustiva cuáles han sido los comportamientos de estos grupos de agentes, sino remarcar el hecho de que el análisis de las estrategias de los agentes se constituyó en los años '90, a diferencia de las décadas anteriores, en un objeto de estudio importante de los trabajos de base conceptual estructuralista. Esto se debe a que el análisis de estos fenómenos permite una mayor comprensión de los obstáculos que las firmas deben enfrentar y que una estrategia de desarrollo debería contribuir a remover.

El rasgo que caracteriza a esos aportes es el análisis de los determinantes del cambio tecnológico, que parte de la idea de que las ventajas competitivas pueden construirse y, de esta forma, el objeto de estudio pasa a ser cuáles son los mecanismos endógenos de creación de “competencias” y de transformación de conocimientos genéricos en específicos, tanto en agentes individuales como en tramas productivas⁷⁸ y en diferentes ambientes locales (Yoguel, 2000a).

⁷⁸ El concepto de trama, siguiendo a Bisang (1999), admite “múltiples variantes que van desde los encadenamientos productivos –articulados por las interrelaciones de la función de producción– hasta los *clusters*, que incluyen los sistemas de proveedores de insumos en cada etapa”.

La reciente literatura sobre sistemas de innovación y tramas productivas⁷⁹, sostiene que la construcción de ventajas competitivas depende, en buena medida, del grado de desarrollo del sistema de innovación, esto es, del tipo de eslabonamientos e interacciones sistemáticas entre las firmas, las organizaciones y las principales instituciones que cada sociedad es capaz de desarrollar. A su vez, plantea que las tramas se constituyen en la principal unidad de observación para entender si esos eslabonamientos e interacciones sistemáticas están siendo realmente difundidos o no, en el sistema de innovación (Cimolli, 2001).

Por lo tanto, desde esta perspectiva, la capacidad de una sociedad para generar una trayectoria sostenible de desarrollo depende de la calidad de estas interacciones y eslabonamientos sistemáticos, en tanto el desarrollo del sistema de innovación, a nivel microeconómico, está fuertemente vinculado a la emergencia de las tramas productivas.

De esta forma, las tramas productivas, en sus múltiples variantes (eslabonamientos productivos, *clusters*, complejos productivos, entre otros) aparecen, a la luz de esta literatura, como una categoría central a la hora de explicar el proceso de construcción de ventajas competitivas de las firmas y, con ello, las posibilidades de desarrollo de países o regiones.⁸⁰ El concepto apunta a que la competitividad de las firmas es potenciada por la competitividad del conjunto de empresas, que se deriva de las externalidades, economías de aglomeración, derrames tecnológicos e innovaciones que surgen de la intensa y repetida interacción de las empresas y actividades que integran la trama o el complejo productivo (Ramos, 1998).

Por su parte, Alburquerque (1997) plantea que las propuestas estratégicas de desarrollo han tenido, por lo general, un sesgo ha-

⁷⁹ Ver, por ejemplo, Nelson, (1993) y Lundvall y Johnson (1994).

⁸⁰ La noción de competitividad sistémica también puede interpretarse desde esta perspectiva: “La competitividad sistémica (o su ausencia) es el resultado de sinergias y externalidades que se generan entre las empresas pertenecientes a determinadas cadenas productivas, y de la forma como dichas cadenas se encuadran en el conjunto de la economía”, Ocampo (1998a).

cia la internacionalización de algunos segmentos o actividades en los núcleos dinámicos de la economía mundial. Y, en contraste, tales nexos externos no garantizan que el progreso técnico se difunda a todas las empresas del conjunto del territorio.

Así, la construcción de ventajas competitivas dinámicas requiere una serie de políticas adicionales que tiendan a garantizar la introducción de innovaciones tecnológicas y organizacionales en la totalidad del tejido productivo de la región, que está compuesto mayoritariamente de empresas micro, pequeñas y medianas con poca inserción en el núcleo globalizado de la economía mundial.

Esto implica, a su vez, reconocer la existencia de una dimensión adicional en la noción de competitividad sistémica: el nivel meta, referido a la capacidad de animación social y de concertación estratégica de los actores territoriales, que permiten potenciar los componentes⁸¹ del entorno territorial en búsqueda de una mayor eficiencia productiva.

En síntesis, las bases conceptuales de un esquema heterodoxo para interpretar el cambio económico se dirigen hacia el papel que juegan tanto lo macroeconómico, lo mesoeconómico y lo microeconómico, así como lo económico, lo tecnológico, lo institucional y lo territorial en la determinación de la conducta tecnológica e innovativa⁸² de los agentes productivos. Al presentar un enfoque multicausal y complejo de la propensión de los agentes a innovar (se trate de agentes individuales, tramas productivas o sistemas locales), se logra rescatar el alto grado de incertidumbre y complejidad de los procesos de aprendizaje y maduración institucional y tecnológica que subyacen bajo el proceso de crecimiento de toda sociedad (Katz, 2000).

⁸¹ Según Alburquerque (1997), los principales componentes del entorno territorial son: la dotación, calidad y orientación de la infraestructura básica, las características del sistema educativo y de capacitación territorial, el mercado de trabajo local, el sistema de salud territorial, los servicios avanzados a la producción, la investigación científica y tecnológica y la cultura local en materia de desarrollo.

⁸² Katz (2000) señala que, además, tales fenómenos no pueden pensarse sino a partir de la comprensión de lo específico de cada escenario nacional y el profundo cariz localista de la trama de relaciones que subyacen bajo la forma en que cada sociedad organiza lo institucional y lo tecnológico.

El problema específico se vincula entonces con cómo se alteran las conductas de los diversos agentes económicos en relación a su **capacidad innovativa**⁸³ frente a la evidencia de un proceso de cambio estructural, en el que se modifican los grandes precios de la economía, las instituciones y marcos regulatorios, como en el caso de América Latina durante las últimas dos décadas.

Según Justman y Teubal (1991), la generación de ventajas comparativas es un proceso complejo, en el que interactúan la acumulación de capital físico y la acumulación de habilidades específicas y el desarrollo de elementos específicos de infraestructura tecnológica, que no necesariamente evolucionan de manera coordinada. De esta forma, el cambio estructural puede pensarse como un proceso de coordinación de decisiones interdependientes que, en su ausencia, puede bloquear el desarrollo.

Así, la existencia de una *skill-specific infrastructure* implica la posible necesidad de tomar decisiones entre senderos alternativos de desarrollo, los cuales pueden ser mutuamente excluyentes si los recursos son limitados y la masa crítica requerida para el desarrollo de cada sendero es relativamente grande (Kosacoff y Ramos, 1998).

El desarrollo de este tipo de infraestructura tecnológica se convierte en un tema estratégico, en la medida que involucra decisiones sobre senderos de desarrollo que son relativamente indivisibles, ya que implican decisiones de inversión que son prácticamente irreversibles y que pueden determinar el “set” de industrias en las cuales se están generando futuras ventajas competitivas. La existencia de tales indivisibilidades sugiere que el mercado no necesariamente coordinará automáticamente de manera óptima, sino que puede ser necesario, en particular en los nodos de cambio estructural, un tipo de acumulación concertada para satisfacer los requerimientos de un sendero particular de desarrollo y su

⁸³ *Technological capabilities*, según el concepto desarrollado por Lall (1992), que alude no sólo a la inversión en tecnología “incorporada”, sino también a las inversiones en habilidades, información, mejoras organizacionales e interrelaciones con otras firmas e instituciones.

infraestructura tecnológica correspondiente (Kosacoff y Ramos, 1998).

La construcción de ventajas competitivas y la consolidación de un sendero estable de desarrollo para los países de la región, también puede pensarse desde el punto de vista de cómo los *shocks* que afectaron a América Latina en los últimos años modificaron las tramas productivas y, con ello, cuál fue el impacto de las nuevas estructuras de mercado emergentes sobre la innovación y la difusión de conocimiento.

Según plantea Cimolli (2001), el impacto de las reformas económicas y las nuevas tecnologías facilitó la articulación de los agentes económicos locales con el sistema de producción global. Sin embargo, el desempeño de los países de la región puede ser leído desde la destrucción e inhibición de las tramas productivas locales, en competencia con firmas que están en redes más desarrolladas que generan interrelaciones tecnológicas más profundas, mayores economías de escala en producción y un más rico proceso de aprendizaje colectivo, con el cual éstas potenciaron las asimetrías de poder de mercado y una jerarquía desventajosa para las firmas locales.

En este sentido, el planteamiento oficial de la CEPAL del año 2000 enfoca con especial interés el tema de la dinámica de las estructuras productivas y su importancia para el desarrollo. El planteo parte de la idea de que ésta puede visualizarse en torno a la interacción de dos fuerzas básicas: las **innovaciones** (en su acepción schumpeteriana, esto es, como el conjunto de actividades que tienden a dinamizar los sectores productivos) y las **complementariedades** entre empresas y sectores productivos asociados a la existencia de redes de oferentes de bienes y servicios, su grado de especialización, los canales de comercialización establecidos y las instituciones que regulan su conducta y sirven como canal de información y coordinación entre los agentes.

De esta forma, la dinámica de las estructuras productivas de los países de la región se vio afectada por los cambios en el entorno tecnológico, económico e institucional de las últimas décadas, a través de los mecanismos mencionados: i) en los países en desa-

rollo el proceso innovativo, en general, no comprende la introducción de nuevas tecnologías, pero sí procesos muy activos de aprendizaje, adaptación de tecnologías y rediseño de productos, que pueden dar lugar a múltiples innovaciones localizadas y a la construcción de capital humano y organizativo; ii) cambios en la naturaleza de las complementariedades que, en el marco de un nuevo paradigma tecnológico, redujo la importancia relativa de algunos factores (como la localización de empresas en torno a los oferentes de insumos), al tiempo que, de la mano de una mayor especialización, incrementó la incidencia de otros (como en el caso de la infraestructura tecnológica).

El planteo se completa con la introducción de un concepto tradicional del pensamiento cepalino: la heterogeneidad estructural. En el marco de procesos de este tipo, sostiene el documento, es posible que algunos agentes económicos se acerquen a la frontera tecnológica internacional y al mismo tiempo aumente el subempleo o desempleo de recursos productivos, afectando negativamente la productividad a nivel agregado. De ello se deduce que **la evolución de las variables agregadas son más el efecto de las dinámicas estructurales que su factor determinante.**⁸⁴

En este sentido, plantea CEPAL (2000a), la estrategia de desarrollo debe pensarse desde la óptica del cambio estructural, de cómo inducir el predominio de los factores “creativos” por sobre los “destructivos” y, de esta forma, generar círculos virtuosos de crecimiento que, a nivel global, “se expresan en la absorción de una gama creciente de trabajadores en actividades dinámicas, la existencia de importantes oportunidades de inversión, la creación

⁸⁴ “En otras palabras, el rápido crecimiento y los altos niveles de inversión y ahorro que lo acompañan no son los que determinan la velocidad del cambio estructural y las dinámicas evolutivas favorables de desarrollo tecnológico e institucional, sino lo contrario”, CEPAL (2000). Por su parte, Ocampo (1998a) sostiene que “la observación de que estructuras económicas distintas dan lugar a distintos ritmos de desarrollo a través de la fortaleza o debilidad de las economías de aglomeración que generan, así como a desequilibrios particulares asociados a la naturaleza de dichas estructuras y a la forma como los desequilibrios se van resolviendo, está en la misma esencia de las teorías estructuralistas del desarrollo”.

inducida de ahorro y procesos de aprendizaje tecnológicos e institucionales acelerados”.

Desde esta óptica, el “objetivo fundamental de las estrategias (de cambio estructural) es facilitar la potenciación dinámica de las actividades productivas, mediante el fomento de acciones innovadoras, el desarrollo de las complementariedades necesarias para que maduren, incluido el de las instituciones que le sirven de sustento y, como contrapartida, la reestructuración ordenada de las actividades que tienden a ser desplazadas, para facilitar la transferencia de recursos hacia nuevos sectores”.

Un buen ejemplo del tipo de análisis estructuralista en materia de estrategias de desarrollo lo plantea Ramos (1998), quien propone la opción del desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales. De manera sintética, lo que el autor plantea es un patrón de desarrollo no tanto basado en la extracción de recursos naturales, como el actual, sino a partir de los recursos naturales, potenciando la fase de procesamiento y las actividades que tienden a formarse en torno a ellos (el complejo productivo), tanto los encadenamientos con actividades proveedoras de insumos, equipos e ingeniería (hacia atrás), así como los encadenamientos con actividades procesadoras y usuarias de los recursos naturales (hacia delante).

La estrategia se asemeja más a la de los países nórdicos, Australia o Canadá, que a la de Japón, Taiwán o Corea que, por su escasez de recursos naturales, no tuvieron la alternativa de fomentar los complejos productivos en torno a ellos. Según el autor, un sendero de este tipo permitiría, por el lado de las tramas, potenciar formas de eficiencia colectiva hasta ahora poco exploradas por las políticas públicas, al tiempo que el aprovechamiento de las manufacturas, tanto aguas arriba como aguas abajo, en torno a los recursos naturales podría proveer un fuerte impulso a las exportaciones y, con ello, modificar el tipo de inserción internacional de la región.

5. La visión centro-periferia hoy

De acuerdo con el planteo de Rodríguez (1998), las distintas variantes del estructuralismo latinoamericano tienen en común una

hipótesis general, definida de la siguiente manera: el carácter desigual del desarrollo de la periferia respecto de los centros, expresada en la tendencia a la reiteración del rezago de las estructuras económicas y de los niveles de ingreso de la primera respecto de la segunda, de no mediar acciones que la contrarresten.⁸⁵

Dicho en otras palabras: el carácter heterodoxo del estructuralismo latinoamericano se despliega con todo su potencial al negar a la estructura económica mundial el carácter neutral que le otorgan a ésta los autores enrolados bajo las premisas del neoclasicismo económico.

La interacción entre estructura y estrategia, por lo tanto, define el campo de análisis de los aportes estructuralistas en materia de desarrollo. De esta forma, los planteos estratégicos sobre el desarrollo de la región, tanto los de los años '50 como los más recientes, se inscriben en una visión específica del funcionamiento de la estructura económica mundial y de los mecanismos por los cuales se transmiten las fuerzas esenciales que definen su dinámica.

Sin embargo, una mirada más atenta a los aportes recientes del estructuralismo latinoamericano pone de manifiesto que, a diferencia de los planteos de posguerra, éstos le dieron un mayor énfasis a los aspectos estratégicos que a la explicitación del funcionamiento y los mecanismos de la estructura económica mundial.

Dos factores explican parcialmente este movimiento teórico: por un lado, la influencia de corrientes teóricas desarrolladas en “el centro”, esto es, en un contexto diferente al latinoamericano y sus desafíos. Por otro, ciertos cambios estructurales que se dieron en las últimas décadas que tornan un poco más difusa la identificación de centros y periferias asociados al marco tradicional de los Estados-nación.

⁸⁵ “Las relaciones entre los países desarrollados y en vías de desarrollo ha sido uno de los temas centrales de la bibliografía latinoamericana sobre el desarrollo económico. De hecho, el concepto desarrollado por Raúl Prebisch y sus seguidores según el cual la economía mundial es un sistema asimétrico, en el que los países desarrollados actúan como “centro” y las naciones en vías de desarrollo ocupan el papel de “periferia”, ha destacado en las discusiones internacionales hasta convertirse en el elemento más distintivo, no sólo de la escuela cepalina, sino aún del pensamiento económico de la región”, Ocampo (1991).

En su concepción original, el tema central de la visión centro-periferia era el de la distribución de los incrementos de productividad derivados del cambio técnico que, de acuerdo a los supuestos de funcionamiento del sistema, tendían a configurar el carácter desigual del desarrollo entre las economías centrales y las periféricas.⁸⁶ Así, la condición periférica podía explicarse a partir de la existencia de dos brechas de productividad: una externa, derivada del rezago de los niveles de productividad del trabajo en las actividades modernas de la periferia respecto a las que prevalecen en actividades similares en el centro; y otra interna, que refleja un acentuado desnivel de productividad entre las actividades modernas y atrasadas de la propia periferia (Rodríguez, 1998).

Frente a la evidencia de que tanto las fuentes de los incrementos de productividad como los mecanismos de su distribución y, por lo tanto, la estructura económica mundial, sufrieron cambios de relevancia durante las últimas décadas, la definición del funcionamiento del sistema centro-periferia no puede ser replicado mecánicamente de aquel contexto al del presente.⁸⁷ Sin embargo, la pertinencia de un análisis de este tipo se revela frente a la evidencia irrefutable del aumento de la asimetría de la economía mundial durante las últimas décadas y, en particular, de la brecha de ingresos entre centro y periferia.⁸⁸

⁸⁶ Por detrás de esa afirmación está el concepto de bipolaridad en la relaciones económicas internacionales por el cual las relaciones espontáneas entre centros y periferias perpetúan la diferenciación estructural.

⁸⁷ Al respecto, Ocampo (2001) señala que en la actualidad algunas de las asimetrías básicas que caracterizan a la economía mundial tienen un carácter más “sistémico” que “centro-periferia”, como: i) el contraste entre el desarrollo dinámico de los mercados y el rezago en la construcción de una gobernabilidad global, que ha conducido a un suministro subóptimo de “bienes públicos globales”; ii) la enorme diferencia entre la rápida globalización de algunos mercados y la notoria ausencia de una verdadera agenda social internacional; y iii) el carácter incompleto de la agenda internacional, que también, en alguna mediada, tiene dimensiones centro-periferia, en particular en lo relativo a la movilidad internacional de mano de obra o la liberalización de ciertos mercados de alto interés para los países en desarrollo.

⁸⁸ Según Kay (1999), citando datos del Banco Mundial, a partir del cambio estructural de los años '60 y '70, la divergencia entre los países latinoamericanos, por una parte, y entre éstos y las economías desarrolladas, ha continuado en constante aumento. Ya en 1978, el ingreso per cápita de los países del centro de la economía

Así, los aportes recientes del estructuralismo latinoamericano dan cuenta de este salto cualitativo derivado de la dirección que asumió el cambio estructural a partir de mediados de los años setenta, en términos del impacto del cambio tecnológico de los centros sobre el empleo y la equidad en la periferia. Según Di Filippo (1998), para una definición actual del sistema centro-periferia habría que tener en cuenta los siguientes factores:

- La distinción entre países centrales exportadores de productos manufactureros y los periféricos especializados en productos primarios refleja cada vez menos la estructura de flujos comerciales a nivel mundial. Por lo tanto, el impacto de los términos de intercambio pasa a tener un peso decreciente en la explicación de la dinámica centro-periferia. En buena medida, el comercio intrasectorial fue ganando preponderancia en relación al comercio intersectorial.
- La creciente importancia de los servicios como el sector más dinámico de la economía mundial, expresión de una tendencia estructural acentuada por la actual revolución tecnológica.
- Así, la nueva especialización de los países centrales se define a partir de la expansión externa sobre la base de manufacturas de alto contenido tecnológico y servicios transables internacionalmente, mientras que la periferia, pese a mantener un perfil predominantemente primario, incrementa su participación en el comercio mundial de manufacturas, aunque en los segmentos de menor intensidad tecnológica.
- La fuerte movilidad del capital productivo, tiende a favorecer a los trabajadores calificados y a perjudicar a los de escasa calificación, tendencia que se verifica tanto en los centros como en las periferias. De esta proposición se deduce que ya no son las fronteras nacionales entre centros y periferias las que delimitan la distribución de ganancias derivadas de los incrementos de productividad, sino las fronteras del conocimiento adquirido entre trabajadores calificados y no calificados.

mundial era prácticamente 5 veces mayor que el de las economías de mayores ingresos y 12 veces mayor que el de las de menores ingresos de la América Latina. Para 1995 la relación había aumentado a casi 7 y 30 veces, respectivamente.

- En los circuitos globalizados del capital productivo se verifica una tendencia hacia la convergencia de las productividades laborales, pero no de los salarios reales, que se fijan tomando en cuenta los medios locales.

Una caracterización de este tipo es la que se refleja implícitamente en los aportes del nuevo estructuralismo latinoamericano que, a su vez, es convergente con los modelos norte-sur (expresión que cobró el debate sobre la convergencia internacional en los países centrales), en particular en sus versiones endogeneístas y evolucionistas. Sin embargo, otros autores más ligados a la tradición estructuralista de posguerra, ponen el énfasis en otros rasgos de la estructura económica mundial emergente.

Para Ferrer (1998), los cambios de las últimas décadas en la economía mundial vinieron de la mano de una “visión fundamentalista de la globalización”, por la cual los países carecen de posibilidades de desarrollar estrategias viables que contradigan las expectativas de los operadores globales. En contraste, afirma que la globalización no es total, ya que subsisten restricciones importantes a los movimientos de bienes y servicios y factores de la producción.

Por lo tanto, este proceso de “globalización selectiva”⁸⁹ se refleja en los marcos regulatorios del orden mundial, establecidos por la influencia decisiva de los países centrales (propiedad intelectual, tratamiento de la IED, desregulación de los mercados financieros, entre otros), que limitan la globalización a través de restricciones a las migraciones de personas o de bienes de especial interés para los países en desarrollo.

Las restricciones a la movilidad internacional de mano de obra, especialmente de aquella con menores grados de calificación, en contraste con la creciente movilidad de capitales, son un ejemplo de las asimetrías internacionales con un fuerte componente centro-periferia, en la medida en que los países de menor desarrollo cuentan con una abundancia relativa de factores de producción de menor movilidad y que, dadas las restricciones existentes, se

⁸⁹ “La globalización selectiva es el nuevo nombre del nacionalismo de los países avanzados”, define Ferrer (1998).

generan sesgos en la distribución del ingreso a favor de los de mayor movilidad (Ocampo, 2001).

Esta forma de conceptualización del sistema económico tiene una relación más cercana con los planteos del estructuralismo de posguerra, en tanto coincide en presentar a la economía mundial como un sistema de poder jerárquico y asimétrico que favorece a los países del centro y acentúa las diferencias estructurales de la periferia.⁹⁰

En una línea similar, Tavares y Gomes (1998) analizan la “naturalidad de la nueva dependencia”, en relación con la globalización financiera y el régimen de acumulación que se va conformando *pari passu* con su desarrollo. Las autoras sostienen que el nuevo ordenamiento global que viene transformando radicalmente el funcionamiento de la economía mundial y la jerarquización de las relaciones entre sus componentes, afecta a la periferia al relegarla al papel de receptora pasiva de capital e información globales difundidos a partir del centro; de absorción de capitales especulativos; y de usuaria de tecnologías cuya producción se concentra en las matrices de las empresas transnacionales.

A su vez, el régimen de acumulación financiera plantea un componente de alta inestabilidad y dependencia de recursos externos para los países periféricos, características que definen en la actualidad el tradicional problema planteado por el estructuralismo acerca de la “restricción externa”(Tavares y Gomes, 1998).

La influencia de instituciones globales (FMI, BM o OMC) que supervisan la economía mundial y de las empresas transnacionales en materia de decisiones de inversión, plantea a los países de la región una reducción de la capacidad de maniobra de sus políticas. Esta situación, opina Kay (1999), define para los países de latinoamérica un horizonte de planeamiento, de definición de metas y objetivos nacionales, cada vez más condicionado por parámetros y estructuras de carácter global.

⁹⁰ “La globalización selectiva –sostiene Ferrer (1998)– implica un desnivel en el campo de juego en el cual operan los diversos actores del sistema internacional. Los países centrales siguen inclinando el campo de juego a su favor y la brecha existente entre la globalización total y la selectiva agrava las asimetrías que prevalecen entre los países que forman el sistema mundial.”

Este tipo de conceptualizaciones se acercan, por un lado, a los planteamientos dependentistas de los años '60, mientras por otro convergen con las posiciones de Prebisch hacia los años '80, cuando éste incorporó categorías dependentistas para explicar el desarrollo y la crisis de las sociedades periféricas.⁹¹ Sin embargo, el concepto de dependencia utilizado por estos autores estructuralistas se diferencia de los planteos neo-marxistas como los de Andre Gunder Frank (quien planteaba que el desarrollo de unos ocurre a costa de los otros), al afirmar que la periferia, bajo determinadas condiciones, puede crecer en el contexto de la dependencia.

Un buen ejemplo de desarrollo de los países periféricos en el marco de la dependencia estructuralista lo brinda el caso de los países de reciente industrialización del este de Asia. Como plantea Di Filippo (1998), en el contexto del actual sistema económico mundial, se produjo un proceso de diferenciación interna por estratos de la periferia. Así, es posible señalar un estrato superior (los tigres asiáticos), uno intermedio (los países de industrialización intermedia de América Latina) y otro inferior (los países del África subsahariana).

Según Kay (1999) el caso de países como Corea o Taiwan, que obtuvieron el estatus de “semiperiféricos” al haber logrado una exitosa industrialización orientada hacia las exportaciones, le otorga a la visión estructuralista del “desarrollo dependiente” una mayor entidad que la visión neo-marxista del desarrollo del subdesarrollo. En efecto, este autor sostiene que el caso de esos países revela que la IED y el comercio desigual dificultan el desarrollo, pero que la principal causa del subdesarrollo se encuentra en la configuración interna de clases y el papel del Estado en los países periféricos.⁹²

⁹¹ En su libro *Capitalismo periférico* (1981), Prebisch sostiene, por ejemplo: “Los centros, especialmente la superpotencia capitalista, emplean estas distintas formas de acción y persuasión de tal manera que los países periféricos se encuentran sometidos a decisiones tomadas en aquéllos o se ven constreñidos a tomar decisiones que de otro modo no tomarían. Tal es el fenómeno de la dependencia”.

⁹² “Aunque ciertos factores geopolíticos cumplieron una función determinante para el éxito de los PRIs, los elementos clave fueron el papel desarrollista del Estado y su capacidad para alcanzar cierta autonomía o dominio sobre las relaciones de clase”, Kay (1999).

Sin embargo, señala el propio Kay (1999), el éxito de estos países fue relativo, en tanto la influencia de las fuerzas globales, expresadas en la crisis de 1997, provocó el desmantelamiento del Estado desarrollista de las décadas previas, induciendo una mayor apertura a los capitales extranjeros, mayor liberalización del comercio y desregulación de los mercados de trabajo.⁹³

En síntesis: la dimensión endógena del desarrollo⁹⁴ es el sustrato común de cualquier planteo estructuralista, tanto en su versión original como en los aportes más recientes. El hecho de que en aquellos años la estrategia estuviese dirigida hacia la sustitución de importaciones y hoy se produzca un viraje en la dirección estratégica, orientada hacia las exportaciones y el mercado mundial, bajo el supuesto de la “convergencia condicional”⁹⁵, no modifica el hecho de que el nudo de la cuestión esté centrado en la construcción de estrategias que puedan contribuir a superar los obstáculos estructurales, derivados de la visión del sistema centro-periferia.

⁹³ A propósito, Mallón (1998) sostiene la tesis de que el centro de la economía mundial se trasladó de las potencias industriales al mercado global de capitales y, de esta forma, la mayor parte de los Estados nacionales, incluso la mayoría de los desarrollados, se encuentra en la periferia. Según el autor, el nuevo “centro” financiero de la economía mundial impone a la periferia nuevos dilemas, tales como: i) el impacto desestabilizador de las oleadas de capital; ii) la pérdida de autonomía en el manejo monetario y de otras políticas internas; y iii) el deterioro de los salarios reales en relación con los niveles de remuneración del capital con mayor movilidad.

⁹⁴ Al respecto, sostiene Ferrer (1998) que “el desarrollo no se importa. No puede delegarse en el liderazgo de actores transnacionales ni en las fuerzas que operan en el orden global. No existe ninguna experiencia histórica que pruebe lo contrario”.

⁹⁵ Houni y otros (1999) señalan que si bien en los documentos recientes de la CEPAL no surge una reformulación clara de la hipótesis de bipolaridad, la postura cepalina actual podría alinearse con la que se denomina de “convergencia condicional”, que indica que es posible la convergencia sólo bajo determinadas condiciones, esto es, si se adoptan políticas centradas en la construcción y desarrollo de un sistema nacional de innovación.

Capítulo 5

La evolución del pensamiento estructuralista latinoamericano

Luego de haber revisado los principales aportes teóricos del “paradigma desarrollista”, tanto los del centro como los de la periferia, en este capítulo se hace una lectura de la evolución del estructuralismo latinoamericano desde su origen hasta la actualidad, con el fin de analizar su potencialidad para abordar los desafíos que hoy presentan las economías latinoamericanas.

En primer lugar, se destacan los elementos permanentes del pensamiento estructuralista latinoamericano, aquellos aspectos transhistóricos que no han sufrido grandes cambios a lo largo de su evolución y, por lo tanto, constituyen sus rasgos característicos. Posteriormente, se analizan los elementos de cambio entre la primera etapa y la actual, en función de una visión crítica de la dirección que fue tomando desde ese momento hasta el presente.

1. Aspectos transhistóricos del pensamiento estructuralista latinoamericano

Desde su origen hasta el presente el pensamiento estructuralista latinoamericano fue evolucionando de manera no lineal, presentando discontinuidades respecto a su trayectoria previa. A lo largo del tiempo fueron muchos los aportes a la concepción inicial de los años '50, en tanto la evolución de sus ideas no permaneció estática y sujeta a un modelo ahistórico-ideal de referencia (como en el caso neoclásico). Por el contrario, al ser

la historia real su objeto de estudio, la propia dinámica de esa realidad fue modificando los acentos y las preocupaciones y, de alguna manera, la propia concepción estructuralista.

Sin embargo, es posible distinguir algunos aspectos transhistóricos del pensamiento estructuralista latinoamericano, es decir, aquellos principios que remiten a su fundamento y no sufrieron modificaciones sustanciales a medida que éste fue evolucionando, y que se distinguen de las recomendaciones de política acotadas históricamente de acuerdo con las dinámicas estructurales propias de cada período.

En este sentido, en el estructuralismo latinoamericano se destacan una serie de elementos permanentes que constituyen los ejes centrales de su pensamiento. Todos esos elementos tienen dos características en común: una, el método histórico estructuralista que se distingue del abordaje de la economía “pura” (tanto en su versión neoclásica como keynesiana) en cuanto las separa profundas diferencias epistemológicas que se reflejan en una conceptualización distinta de la naturaleza de los fenómenos económicos, en el basamento microeconómico de tales fenómenos y, por lo tanto, en una caracterización diferente del proceso de desarrollo económico de largo plazo de una sociedad.

En segundo lugar, otra característica que define al pensamiento estructuralista latinoamericano es su preocupación central por la distribución de los incrementos de productividad que derivan del cambio técnico, tanto entre centros y periferias como al interior de los países centrales y periféricos. A lo largo del tiempo, la forma y los mecanismos de esa distribución fueron cambiando, pero el interrogante principal permaneció vigente y estructurando el pensamiento estructuralista (Di Filippo, 1998).

Sobre estas dos características comunes, se destacan los elementos permanentes del análisis estructuralista latinoamericano:

ELEMENTOS PERMANENTES
<p>Análisis de la inserción internacional: Análisis centro-periferia y vulnerabilidad externa. Formas de propagación del progreso técnico.</p>
<p>Papel del progreso técnico: Principal determinante de los incrementos de productividad. Industrialización como difusión estratégica de los incrementos de productividad al resto de la economía.</p>
<p>Preocupación por la equidad: Impacto del progreso técnico sobre la distribución del ingreso y el empleo en la periferia.</p>
<p>Integración económica: Cooperación intraregional para el desarrollo. Efectos escala.</p>
<p>Preocupación por las políticas públicas y el rol del Estado: Sinergia entre el sector público y el privado. Estado como agente racionalizador del proceso de desarrollo.</p>

2. La crisis del paradigma desarrollista

El surgimiento de un discurso desarrollista latinoamericano está íntimamente ligado a la creación de la CEPAL y del estructuralismo latinoamericano, pero también al auge, durante el período de posguerra, de la economía del desarrollo en el marco del fenómeno histórico de la llamada “guerra fría”. Así, desde sus orígenes, el concepto de estructuralismo latinoamericano estuvo inherentemente asociado a la idea de paradigma desarrollista.

Ese paradigma desarrollista tenía, en sus orígenes, al menos tres características que lo definían. **En primer lugar, una concepción del tiempo histórico no lineal:** a diferencia de las corrientes de la “economía pura”, ahistóricas y de aplicación universal a cualquier tiempo y espacio, la visión desarrollista no está vinculada a una concepción del tiempo de tipo matemático, sino más bien a un tiempo histórico no lineal, que presenta saltos y discontinui-

dades, en muchos casos específicos de regiones particulares. Ese es el sentido que el estructuralismo le da al concepto de cambio estructural, momento de ruptura y discontinuidad parcial respecto al pasado, que marca un sendero diferente pero condicionado por ese mismo pasado. Lo que aparece en ese tiempo histórico es la presencia de lo “nuevo”, que no queda reducido a una dimensión estrictamente económica (“las innovaciones tecnológicas”), sino que incluye otras variables que van más allá de lo “puramente” económico (“el cambio institucional”).

En segundo lugar, una concepción progresiva de la técnica, la cual conduce a una visión del desarrollo económico íntimamente ligada al desarrollo de la técnica.

Finalmente, un elemento esencial del paradigma desarrollista es su apego al “mito del progreso”. Éste señala la existencia de una relación determinista entre progreso técnico y modernización social y, por lo tanto, entre desarrollo económico y superación del “atraso”.⁹⁶

Efectivamente, las recomendaciones del estructuralismo latinoamericano sobre las reformas estructurales están fundadas en la idea de que el dominio de la técnica dará lugar a la modernización de la sociedad y, por lo tanto, a un mejoramiento de las condiciones sociales. **En este sentido, el progreso material es el camino para establecer una sociedad emancipada.**⁹⁷

El paradigma desarrollista, sin embargo, a partir de los años ‘70 entró en crisis. En palabras de Hirschman (1980), esos años habrían sido testigos del ocaso de la teoría del desarrollo. En todo caso, lo que entró en crisis fue el “mito del progreso”, pieza esencial del pensamiento de la modernidad. En efecto, pasados los

⁹⁶ Así, los temas centrales de todo paradigma desarrollista son “los problemas reales del desarrollo: cómo acumular o utilizar mejor el excedente para romper, mediante la industrialización, el atraso y el subdesarrollo” (Cardoso, 1977).

⁹⁷ Según la tesis de Hopenhayn (1994), tanto el estructuralismo cepalino como el neoliberalismo, a pesar de sus notorias diferencias, presentan una importante coincidencia: “(ambos) legitiman sus distintas propuestas de reformas estructurales sosteniendo que con ellas se abrirá paso a la modernización y al avance de la historia”.

“años dorados del capitalismo” que representaron una etapa histórica de enorme dinamismo técnico y modernización social, la idea misma de que el progreso técnico implica modernización social entró en cuestión.

Sigamos por un momento el argumento de Hirschman. Durante los años '70, a la luz de los resultados dispares y desiguales que se habían registrado en los países en desarrollo, la economía del desarrollo comenzó a ser atacada tanto desde posiciones neomarxistas como neoclásicas. La pregunta que lúcidamente Hirschman se hace es por qué, dada la pertinencia de ciertas críticas, la subdisciplina no encontró una síntesis superadora, que permita contener las propias contradicciones que el propio proceso de desarrollo iba planteando.

Su respuesta se dirigió, en primer lugar, a que la economía del desarrollo se había construido sobre un concepto (“el país subdesarrollado típico”) que, con el tiempo, se volvió menos real a medida que el desarrollo proseguía a tasas muy diferentes y asumía formas muy distintas en los diversos países. Sin embargo, la causa fundamental de la declinación de la subdisciplina, tuvo que ver con “la serie de desastres políticos que afectaron a varios países del Tercer Mundo a partir de los años sesenta, los que estaban claramente conectados de *algún modo* a las tensiones que acompañaban al desarrollo y la *modernización*”.

“Estos desastres del desarrollo –continúa Hirschman–, que iban desde las guerras civiles hasta el establecimiento de regímenes autoritarios criminales, no podían dejar de desconcertar a un grupo de científicos sociales que, después de todo, no habían iniciado el cultivo de la economía del desarrollo después de la segunda guerra mundial como especialistas estrechos, sino impelidos por la visión de un mundo mejor. Como liberales, la mayoría de ellos creía que ‘todas las cosas buenas van juntas’, y daban por sentado que si podía lograrse un incremento sustancial del ingreso nacional de los países participantes se obtendrían efectos benéficos en los campos social, político y cultural.”

Finalmente, dice el autor: “Cuando se observó que la promoción del crecimiento comprendía, no pocas veces, una secuencia

de hechos que suponían un retroceso grave en esas otras áreas, incluida en gran medida la pérdida de los derechos civiles y humanos, se sacudió la confianza que en si misma mostró la nueva disciplina en sus primeras etapas”.

En síntesis: la crisis del paradigma desarrollista es esencialmente un reflejo de las propias contradicciones del proceso de desarrollo y, particularmente, de la naturaleza contradictoria del progreso y la “civilización moderna”.⁹⁸

A partir de los años '70, con el colapso del Estado de Bienestar y el agotamiento del proyecto industrialista en el tercer mundo, la tensión entre desarrollo técnico y progreso social se hizo más evidente que en el pasado. Por ejemplo, como relata Hirschman, “resultó particularmente influyente el hallazgo de Albert Fishlow, basado en el censo de 1970, de que la distribución del ingreso del Brasil se había vuelto más desigual y que algunos grupos de ingresos bajos podrían haber empeorado incluso en términos absolutos, a pesar (¿a causa?) del impresionante crecimiento”.

De esta forma, el paradigma desarrollista, que durante años había gozado de plena vitalidad, comenzaba su ocaso, en tanto éste había nacido como “la avanzada de un esfuerzo que habría de generar una emancipación total del atraso”, según la definición de Hirschman⁹⁹, y con el tiempo fue perdiendo su fuerza, en la medida que la propia realidad del proceso de desarrollo fue demostrando ser mucho más compleja de lo que desde el punto de vista teórico se suponía.

⁹⁸ Como explica Löwy (2001): “tomar en cuenta la barbarie moderna exige el abandono de la idea del progreso lineal. Eso no quiere decir que el progreso técnico o científico sea intrínsecamente portador de maleficio, pero tampoco su inverso. Simplemente, la barbarie es una de las manifestaciones posibles de la civilización industrial/capitalista moderna, o de su copia ‘socialista’ burocrática”.

⁹⁹ “Nuestra disciplina había alcanzado su lustre y atractivo considerables en virtud de la idea implícita de que podría vencer al dragón del atraso virtualmente por si sola, o por lo menos que su contribución a esta tarea sería fundamental. Ahora sabemos que no ocurre así; en consecuencia, el lustre se ha ido con su atractivo”, Hirschman (1980).

En particular, quedó claramente obsoleta la concepción “etnocéntrica” por la cual existen países “atrasados” y “adelantados” y que los primeros, aplicando la receta indicada, lograrían vencer el “atraso” a medida que comenzaran a asemejarse a éstos últimos. Sin embargo, en este punto es importante reconocer que uno de los aportes fundamentales del estructuralismo latinoamericano fue romper, aunque sea parcialmente, con esta visión del desarrollo, en tanto que desde esta visión las transformaciones de la periferia implicaban cambios en la totalidad del sistema y, en particular, en la corrección de las asimetrías características de la economía mundial.

Pasado el auge de la economía del desarrollo, los teóricos de esa subdisciplina adoptaron posiciones diferentes. Al abandonar la postura de que el desarrollo económico haría progresar otros campos, algunos autores “consideraron legítima una operación basada en un supuesto implícito del óptimo de Pareto: los esfuerzos técnicos de los economistas mejorarían las cosas en un área al mismo tiempo que, en el peor de los casos, dejaban otras cosas sin cambio alguno, de modo que la sociedad en su conjunto mejoraría. La política del desarrollo económico se degradaba aquí, en efecto, a una tarea técnica ocupada exclusivamente de los mejoramientos de la eficiencia” (Hirschman, 1980).

Otros, en cambio, se dedicaron al estudio de los aspectos más críticos del desarrollo, como la pobreza, la distribución del ingreso y otros temas específicos, como las necesidades básicas insatisfechas (alimentación, salud, educación, etc.). De esta forma, se produjo un sutil cambio en la orientación de los estudios sobre el desarrollo: desde sus orígenes, cuando su objeto era la “superación del atraso”, a los más recientes, orientados a entender cómo configurar el proceso de desarrollo de forma tal de conciliar los objetivos de crecimiento y distribución.

Mientras tanto, en América Latina comenzaba un debate similar. A partir de los años '60 en la CEPAL apareció la discusión sobre los estilos de desarrollo, de la mano de una revalorización

de la crítica social.¹⁰⁰ El cambio en el discurso desarrollista latinoamericano, de alguna manera, refleja los avatares del paradigma desarrollista, en la medida en que, una vez superada la “década perdida” del pensamiento sobre el desarrollo, el discurso estructuralista efectivamente comenzó a ubicarse en un plano diferente del de las décadas previas: su objeto dejó de ser la superación de la “condición periférica” (y, por lo tanto, del subdesarrollo) y su lugar fue ocupado por un objetivo cualitativamente diferente: **la transformación productiva con equidad**.

Sin embargo, entre un período y otro sobrevive la noción de “paradigma desarrollista”, por el cual los aumentos de productividad están conectados con la idea de modernidad, concepto que excede lo puramente económico. Al respecto es útil ver cómo en un texto reciente se verifica tal concepción:

“Es mucho lo que la región ha logrado en el curso de los años noventa en materia de abrir y desregular la economía. Sin embargo, es mucho más lo que aún queda por alcanzar si hemos de asegurar que el proceso de apertura y desregulación de la actividad productiva esté asociado a un ritmo de crecimiento más rápido, **a mejoras sustantivas de la productividad** que las hasta aquí logradas y a patrones más equitativos de distribución en el interior de la sociedad de los **beneficios de la modernidad**. Sólo al cabo de ese arduo sendero tendrá sentido pensarnos como sociedades desarrolladas”, Katz (2000)

¹⁰⁰ “Los estudios sobre la distribución del ingreso, que siguieron constituyendo preocupación de la institución, y los análisis acerca de la relación entre el progreso técnico y el bienestar social se hicieron dominantes. La contribución más creadora en esta línea de pensamiento fue la de Aníbal Pinto, quien insistió en la desigualdad interna de la distribución de las ventajas logradas por el aumento de la productividad. Pinto explica en qué consiste para él la ‘heterogeneidad estructural’ de las economías latinoamericanas como algo diferente de las concepciones dualistas. Tal heterogeneidad resultaría de la marginalización social y de un estilo de desarrollo basado en polos de modernización que provoca una triple concentración de los frutos del progreso técnico, en el plano social, en el de los estratos económicos y en el regional”, Cardoso (1977).

De esta forma, el pensamiento del nuevo estructuralismo latinoamericano, en la era del desmoronamiento del mito de que “todas las cosas buenas van juntas” no ha logrado, hasta el momento, avanzar en una reflexión más profunda sobre la tensión entre el desarrollo técnico y la modernización social, incorporando a sus propuestas elementos de otras disciplinas de las ciencias humanas y sociales, que le den a sus propuestas una mayor consistencia frente a los múltiples, complejos y a veces contradictorios desafíos que hoy enfrentan los países de la región.

3. Acerca de la profesionalización

El nuevo estructuralismo latinoamericano, a diferencia del de posguerra, denota una mayor preocupación por los “aspectos profesionales” de su trabajo.¹⁰¹ En efecto, los aportes más recientes del estructuralismo latinoamericano se destacan, a la luz de la influencia de los nuevos aportes heterodoxos producidos en los países centrales, por:

- una mayor formalización en sus trabajos;
- la incorporación de elementos teóricos de otras disciplinas (como la organización industrial, el derecho, la administración o la estadística, entre otros) que permiten la utilización de una gama de instrumentos teóricos más completa;
- la utilización de un abordaje de tipo apreciativo que le da mayor realismo a su abordaje metodológico;
- la realización de análisis más completos de la estructura económica, entre ellos de los agentes y las instituciones que la componen, lo cual permite una mejor comprensión de los fenómenos económicos;
- una proliferación de estudios de caso, lo cual permite una mayor precisión a la hora de hacer recomendaciones de política;

¹⁰¹ Por “aspectos profesionales” se entiende, en este trabajo, a aquellos aspectos instrumentales y metodológicos que brindan “legitimidad académica” en el ámbito de la profesión de economista.

- una mayor complementariedad con otras investigaciones que se realizan en el resto del mundo;
- y, una mayor adaptación al lenguaje y las categorías utilizadas en la literatura internacional, que facilita la interacción con otras instituciones y corrientes teóricas del resto del mundo.

Esta mayor “profesionalización” del nuevo estructuralismo latinoamericano, sin embargo, no tuvo un carácter neutro en relación al vínculo con su objeto de estudio, el desarrollo de las economías latinoamericanas. Más bien, se inscribe en un deslizamiento que va desde un pensamiento basado en una “subjetividad política” a otro de carácter más “científico”.

Para el estructuralismo de posguerra la premisa del pensamiento estaba asociada a la pertenencia a un campo específico, a un proyecto concreto. Sus aportes teóricos, válidos en cuanto contribución al pensamiento económico en general, adoptaban un carácter diferente al ser expresión efectiva del proyecto industrialista de posguerra y, por lo tanto, de los actores sociales que lo encarnaban. **Al transformar sus interpretaciones teóricas en un conjunto de políticas favorables a la industrialización, el pensamiento estructuralista fue generador de ideologías y dio lugar a la acción, abriéndose a la práctica política** (Cardoso, 1977).

A su vez, ese proyecto era expresión de una alianza social formada, a grandes rasgos, por el Estado, la burguesía y el proletariado industrial y, en tanto ideología desarrollista, se proponía superar las fronteras sectoriales y transformarse en la expresión del interés común de la sociedad en su conjunto. De esta forma, el pensamiento estructuralista de posguerra era parte de la situación (“el desarrollo de las economías latinoamericanas”) y no una racionalización separada del objeto de estudio.

En otras palabras: un pensamiento basado en una “subjetividad política” es un pensamiento que no se vincula con un objeto de estudio plenamente determinado *a priori*, sino que es en si mismo una apuesta sobre el devenir de una estructura parcialmente determinada por factores económicos, pero a su vez indeterminada por factores políticos.

Lo que en este trabajo se concluye es que el derrumbe del proyecto industrialista de posguerra, reflejado en la pérdida de hegemonía de los actores sociales protagónicos de aquella alianza social, así como en el debilitamiento de las principales instituciones en el que esa dinámica estructural se desarrollaba, supuso efectivamente una ruptura en relación con su objeto de estudio.

Como consecuencia del nuevo cuadro de relaciones sociales emergente, especialmente a partir de los años '80, el estructuralismo latinoamericano ha ido desplazándose, aunque no plenamente, hacia un pensamiento menos "político" que en el pasado, al tiempo que fue adoptando un tono cada vez más cercano al de la "rigurosidad profesional" y la "neutralidad científica".

En ese sentido, podría afirmarse que al estructuralismo le sucedió algo similar que a los países de la región: el proyecto de desarrollo latinoamericano quedó fuertemente debilitado frente al despliegue de nuevos actores e instituciones transnacionales con una enorme capacidad de influencia sobre el pensamiento y la acción de los actores sociales de la periferia.¹⁰²

En consecuencia, este deslizamiento de lo "político" a lo "científico" puede ser interpretado también como un reflejo de la incapacidad, ya no del nuevo estructuralismo latinoamericano sino de las propias sociedades latinoamericanas, por conformar un nuevo proyecto de desarrollo pensado desde los propios intereses latinoamericanos, que permita a los países de la región superar lo que Prebisch llamó "la condición periférica".

4. Acerca de la radicalidad

La profesionalización del pensamiento estructuralista, y su deslizamiento hacia una subjetividad de carácter más científica que

¹⁰² "El modelo corporativo del Estado desarrollista, el cuadro de 'social embeddedness' de ese escenario de organización social de la producción, ya no existe en ninguno de los países de la región: ha sido reemplazado por otro escenario en que el capital extranjero ha ganado mayor peso relativo en los últimos años, en tanto el sector de empresas estatales y de los grandes conglomerados locales lo han perdido, el primero abruptamente, y el segundo en menor medida pero también de forma perceptible, tras la reciente ola de fusiones y adquisiciones que ha sacudido a la región", Katz (2000).

en el pasado, tiene su contracara en otra característica que define la evolución de ese pensamiento hasta el presente: la pérdida de radicalidad.

Los aportes del estructuralismo latinoamericano de posguerra, aunque menos “profesionales” que los actuales, estaban estructurados a partir de la concepción del sistema centro-periferia, esto es, a partir de una comprensión subjetiva de la estructura económica mundial, por la cual la región ocupaba el rol periférico de un sistema jerárquico que favorecía los intereses de los países centrales.

En aquellos años, los aportes en el terreno de lo “económico” eran, a su vez, la contracara de una definición más amplia.¹⁰³ Por ejemplo, la tesis de Prebisch sobre la tendencia decreciente de los términos de intercambio para los países periféricos refleja esa doble lectura, esa expresión en lo “económico” de relaciones de otra clase. En los aportes de aquellos años, la estructura económica era siempre el reflejo de una estructura de poder.¹⁰⁴

¹⁰³ Al respecto, en los años '60 Barros de Castro y Lessa (1967) asociaban a la perspectiva estructural “con la noción, no menos sustantiva, de que el sistema productivo-distributivo está insertado en el contexto más amplio de la realidad social global y ésta, así como todos sus componentes, se encuentra configurada histórica y espacialmente”. Por otra parte, señalaban “el error en que incurren muchos economistas ‘académicos’ (sobre todo los de los países subdesarrollados) al abordar su área fenomenológica como un ‘compartimiento estanco’. De este modo, el ‘quehacer’ económico se desarrolla en una especie de vacío social y el ‘fetichismo’ de las relaciones ‘entre cosas’ oscurece las relaciones subyacentes ‘entre personas’, establecidas en contextos más amplios (...) La separación de lo ‘económico’ puede significar, a lo sumo, una etapa metodológica, una aproximación preliminar, una reducción ‘inicial’, que requiere su inmediata vinculación con otros elementos condicionantes, o sea, la colocación del análisis en encuadramientos cada vez más amplios”.

¹⁰⁴ Como señalan Katz y Kosacoff (1998), en un muy interesante artículo de interpretación de la etapa de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), que refleja el espíritu intelectual de aquellos años: “Podríamos intentar estudiar lo ocurrido en la época desde la perspectiva contemporánea de autores como Coase o Williamson y ver en los costos de transacción la explicación central de muchas de las conductas económicas y hábitos de comportamiento que los agentes productivos individuales y los funcionarios públicos fueron desarrollando a lo largo de esos años, pero dicho marco interpretativo nos parece insuficiente si hemos de captar

El proyecto de desarrollo latinoamericano, que en esos años era sinónimo de industrialización, era a su vez un proyecto de autonomía frente a un sistema económico internacional, de carácter asimétrico y jerárquico, en el cual los países de la región ocupaban un rol periférico.

De esta forma, el ocaso del proyecto industrialista en América Latina y su contracara, el auge del proyecto neoliberal, expresan no sólo la imposibilidad de la región por superar los obstáculos estructurales del subdesarrollo económico, sino también el fracaso político de los países de la región en la búsqueda de autonomía frente a la estructura del poder mundial.

¿Cuál fue la reacción del nuevo estructuralismo latinoamericano en el contexto del ocaso del paradigma desarrollista y del proyecto de industrialización de los países de la región?

Evidentemente, no existió una respuesta homogénea. Algunos autores siguieron en una línea más cercana a la tradición de posguerra, poniendo el énfasis en aquella interacción entre estructura económica y estructura de poder¹⁰⁵, aportes que convergen con los planteamientos de Prebisch hacia los años '80, en los que el cam-

adecuadamente los rasgos de un modelo de organización social que tenía como objeto primordial nada menos que modificar las reglas de apropiación sobre el excedente generado por el sector primario de la sociedad y canalizarlo al financiamiento del desarrollo manufacturero. En nuestra opinión, resulta necesaria aquí una visión de economía política para aproximarse a una mejor interpretación del proceso sustitutivo”.

¹⁰⁵ Por ejemplo, afirma Ferrer (1998): “Es preciso identificar los intereses propios de los países latinoamericanos dentro del mundo global. Esto no puede lograrse con teorías que proponen, como opciones racionales para América Latina, aquellas que, en realidad, responden a las perspectivas y los intereses de las economías más desarrolladas y hegemónicas dentro del orden global. En la etapa de crecimiento hacia afuera de América Latina el enfoque céntrico predominó con el paradigma del libre cambio. En la actualidad, prevalece a través del llamado Consenso de Washington. Las razones por las cuales la visión céntrica se convierte, en los diversos periodos históricos, en la ideología de los grupos dominantes en nuestros países, reflejan los mismos rasgos sistémicos que condicionan la calidad de las respuestas al dilema del desarrollo en el mundo global”. También ver otros trabajos que analizan la relación entre desarrollo económico y estructura de poder como Azpiazu y Notcheff (1994) y Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986).

bio estructural era claramente visualizado como un cambio a la vez económico, político y social y, por lo tanto, como un proceso cargado de tensiones no reducibles a variables de tipo de económico y en el que el Estado deja de ser un actor neutral perseguidor de objetivos comunes a toda la sociedad, sino que es el escenario en que se resuelven (o no) las propias tensiones generadas durante el propio proceso de desarrollo.¹⁰⁶

En cambio, lo que se sostiene en este trabajo, es que la posición dominante dentro del nuevo estructuralismo latinoamericano y, en especial, de la CEPAL, es de una menor radicalidad que en el pasado, en tanto su postura ciertamente crítica frente al proceso de reformas de los años '90 no llega a la raíz de ese proceso (la estructura de poder), y sus propuestas, tal como es reconocido incluso por los propios autores estructuralistas y muchos de sus críticos más cercanos¹⁰⁷, están marcadas por un grado importante

¹⁰⁶ Rodríguez (1998) reproduce los argumentos de Prebisch hacia los años '80: "La industrialización y el desarrollo periférico traen consigo cambios en la estructura social y política (...) Surgen concomitantemente mutaciones en la estructura de poder y en las formas en que ella se expresa al interior del aparato del Estado. En particular, aumenta el poder sindical y el poder político de los dos primeros estratos, y por ende la aptitud de los mismos para contrapesar y contraponerse al poder económico y político que detentan los estratos superiores (...) Al aproximarse a ciertos límites, tales pugnas se perfilan como ingentes amenazas de desintegración social, ante las cuales emergen o resurgen fuerzas que procuran restablecer los mecanismos preexistentes de operación del capitalismo periférico, no a superarlos (...) El patrón de cambio que se acaba de esbozar conforma el telón de fondo de las reiteradas crisis del capitalismo periférico, visibles en la experiencia latinoamericana".

¹⁰⁷ Algunos ejemplos de la posición del Nuevo Estructuralismo y de la CEPAL frente al Consenso de Washington:

Hodara (1998): "La CEPAL de la última década (1987-1997) ha absorbido selectivamente una variedad de principios (aperturismo, desregulación, eficacia, eficiencia, modernización del Estado, aliento a las exportaciones, aprovechamiento de los recursos naturales) profesados con acentuada arrogancia por las corrientes neoliberales".

Bielschowsky (1998): "La CEPAL de los años noventa logró tomar posición con gran habilidad entre los dos extremos. No se opuso a las reformas, al contrario, en teoría tendió a apoyarlas, pero subordinó su apreciación al criterio de la existencia de una 'estrategia reformista' que pudiera maximizar sus beneficios y minimizar sus deficiencias a mediano y largo plazo".

de pragmatismo y/o convergencia con ciertas posiciones neoliberales.

Esta convergencia entre estructuralismo y neoliberalismo, sin embargo, no es una consecuencia exclusiva del acercamiento del primero al segundo. En efecto, y en especial en el plano microeconómico, el discurso neoliberal, tendió a incorporar algunos de los aportes heterodoxos, con lo cual ese proceso de convergencia presenta un carácter activo desde ambos términos.

A su vez, es consecuencia de otra de las mutaciones centrales del proceso de co-evolución del cambio estructural y el pensamiento económico: entre el período de posguerra y las últimas décadas se produjo una inversión de los objetivos de política económica. Mientras en aquellos años, la idea misma de desarrollo estaba asociada a la industrialización (con lo cual las políticas macroeconómicas eran un medio para alcanzar ese objetivo), en la actualidad la estabilidad macroeconómica pasó a ocupar el lugar que tradicionalmente ocupaba la industrialización, relegando como objetivo de segundo orden todo lo que no remita al problema económico “fundamental”.

El estructuralismo latinoamericano encontró en esta inversión de prioridades tal vez la mayor amenaza de su vitalidad. Al menos de su vitalidad doctrinaria, en tanto corriente del pensamiento económico claramente heterodoxa.

Kay (1999): “El neoestructuralismo ha adoptado ciertos elementos del neoliberalismo a la vez que conserva algunas de las ideas estructuralistas medulares. Aunque hay autores que han rechazado el neoestructuralismo tildándolo de ser la mera cara humana del neoliberalismo y su segunda fase, es obvio que se ha producido un viraje en ese sentido. No obstante existen diferencias (...) Esas diferencias tienen que ver principalmente con sus respectivos enfoques acerca de la relación entre países desarrollados y en vías de desarrollo, así como entre Estado, sociedad civil y mercado”.

CEPAL (2000a): “La CEPAL considera que en algunos casos las reformas de ‘primera’, e incluso quizás las de ‘segunda’ generación, son la causa de algunos de los problemas que enfrentamos, por lo que en algunos casos puede ser necesario ‘reformular las reformas’. (...) Los ajustes a las reformas pueden ser incluso esenciales para que fructifiquen sus objetivos. Estas acciones públicas, estatales y/o privadas – como las orientadas a crear, completar y regular los mercados- están lejos de ser contrarias al desarrollo del mercado; más bien permiten potenciar sus posibilidades”.

Su respuesta a ese desafío fue una muestra de gran pragmatismo: por un lado, se produjo un acercamiento a la ortodoxia, al otorgarle un rango de prioridad a las cuestiones vinculadas con la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, al considerar que el desarrollo es un proceso que excede la obtención de ciertos equilibrios fundamentales consolidó su perfil más heterodoxo.¹⁰⁸ En particular, se destaca todo el espectro del cambio institucional como el eje sobre el cual el nuevo estructuralismo latinoamericano fue elaborando una visión alternativa al paradigma neoclásico.

En esta tensión entre ortodoxia y heterodoxia, el estructuralismo latinoamericano fue avanzando en la construcción de sus planteamientos, pero también de su nuevo lugar en el campo doctrinario.

5. Acerca de la originalidad

Una de las características más relevantes del estructuralismo latinoamericano de posguerra fue la de haber constituido un pensamiento propiamente latinoamericano, aunque no exento de influencias teóricas, como el keynesianismo o las escuelas historicistas e institucionalistas centroeuropeas. En todo caso, sobre esas influencias “céntricas” se estableció un conjunto de ideas que, como afirma Ferrer (1998), “constituye probablemente el aporte más importante e influyente del pensamiento social propio a lo largo de la historia latinoamericana”.

El ocaso del proyecto industrialista latinoamericano y, por lo tanto, del pensamiento estructuralista de posguerra coincidió, a su vez, con el florecimiento a nivel internacional de nuevos aportes teóricos heterodoxos, ya sean o no de raíz neoclásica, que en buena medida habían incorporado algunas de las intuiciones teó-

¹⁰⁸ “Las dos lecciones más importantes que nos ha dejado el proceso de reformas son una combinación de un nuevo acercamiento a la ortodoxia (interés en que los precios sean ‘correctos’) y de abandono de la ortodoxia (los precios ‘correctos’ son necesarios pero no suficientes)”, Rosenthal (1996), por ese entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

ricas de la ya vieja economía del desarrollo y también del estructuralismo latinoamericano.¹⁰⁹

Sin embargo, una mirada comparativa del grado de influencia de los aportes teóricos “céntricos” sobre los “periféricos” en ambos periodos admite, al menos, dos lecturas: primero, una cuantitativa, que arroja que el grado de influencia en la última etapa fue más marcada.

En segundo lugar, otra de tipo cualitativa, que evidencia que el marco en el que se da esa influencia es radicalmente diferente respecto al pasado, en cuanto en el período de posguerra los aportes “céntricos” heterodoxos tenían un enorme grado de influencia en los propios países desarrollados, y se producían en un contexto histórico y en un clima intelectual y político a nivel mundial en el que el “paradigma desarrollista” iba de la mano de toda una serie de ideas y valores que marcan el “sentido común” de una época. Evidentemente, a partir de los años ‘80, en la etapa del ocaso de la teoría del desarrollo, el contexto histórico, institucional, político y, por lo tanto, cultural de la época tiene poco que ver con el de aquellos años.

A pesar de que los nuevos aportes teóricos heterodoxos producidos en el centro no ocupan el lugar hegemónico que sí ocupaba la economía del desarrollo en su época, su influencia sobre el pensamiento heterodoxo “periférico” fue más intensa. Así, **al nuevo estructuralismo latinoamericano le sucedió algo similar que a la estructura económica de la región: se vio fuertemente influenciada por factores externos, con lo cual el rasgo propiamente latinoamericano de los aportes teóricos se fue debilitando.**

En particular, como destaca Ocampo (1998b), las influencias más importantes del período actual provienen tanto de la renovación del pensamiento keynesiano, como de las nuevas teorías del

¹⁰⁹ En este caso se da la paradoja de que estos nuevos aportes teóricos heterodoxos retoman varios de los desarrollos teóricos del estructuralismo de posguerra (que tenían un carácter “primario”) y, luego de un proceso importante de formalización (“agregación de valor”), vuelven a la periferia como “novedades teóricas”, legitimadas en los principales ámbitos académicos internacionales.

comercio internacional y de la organización industrial, las teorías evolutivas de la firma o el nuevo institucionalismo.

Por lo tanto, esta presencia menos marcada de los rasgos idiosincráticos propiamente latinoamericanos en las teorizaciones del estructuralismo latinoamericano constituye una pérdida de originalidad, en su doble acepción: en función de su origen en tanto se aleja de la tradición propiamente latinoamericana, y en función de la innovación teórica, en la medida que se toman como premisas válidas muchos de los supuestos elaborados en contextos socio-históricos diferentes a los de los países de la región y sus desafíos.

Este deslizamiento es, a su vez, consecuente con la “profesionalización” del nuevo estructuralismo, en tanto lo central deja de ser la pertenencia a un campo específico y, en su lugar, aparece la posibilidad de incorporar los avances “científicos” más cercanos a la frontera internacional del conocimiento, al margen del contexto específico en el que se hayan desarrollado.

Consideraciones finales

A lo largo de este trabajo se analizó la evolución del pensamiento estructuralista latinoamericano y se identificaron los rasgos de cambio y continuidad, en función de una visión crítica de la orientación que fue tomando a lo largo de esa evolución hasta llegar al presente. Todo el análisis giró en torno de dos ejes metodológicos: el de la co-evolución del cambio estructural con las ideas sobre el desarrollo, y el de la aplicación del análisis centro-periferia a la producción teórica en el terreno del desarrollo económico.

La hipótesis del trabajo era que la evolución del pensamiento estructuralista latinoamericano presenta características similares a los de la evolución de la estructura económica de los países de la región, en el marco de una redefinición de las relaciones centro-periferia. Esto es, que en ambas dimensiones se registra un fenómeno de raíz similar: el de la reproducción, bajo nuevas dinámicas estructurales, de la condición periférica dentro del sistema económico mundial.

Sin embargo, dada la naturaleza de este trabajo, que no pretende ser un análisis exhaustivo del estructuralismo latinoamericano ni de las dinámicas estructurales propias de la región, sino más bien una aproximación a ese fenómeno de co-evolución, no es posible transformar esa hipótesis en afirmaciones categóricas, sino concluir con algunas consideraciones finales que puedan ser útiles para los trabajos que irán delineando la evolución futura del estructuralismo latinoamericano.

De esta forma, el elemento central a considerar es el de las formas que fue asumiendo el proceso de integración de la economía mundial, tanto en el plano de las estructuras productivas como en el del pensamiento sobre el desarrollo económico latinoamericano.

En el marco del período de posguerra, y bajo ciertas condiciones estructurales, el proyecto industrialista latinoamericano era la expresión de actores económicos y sociales, básicamente ubicados en el plano de los Estados-Nación, cuyo objetivo era el de alcanzar un mayor grado de autonomía respecto de la estructura económica mundial.

Esa autonomía, sin embargo, no era pensada como un proceso de aislamiento de la economía mundial, con fines de autarquía, sino más bien de fortalecimiento de las capacidades internas para lograr un tipo de inserción internacional que resguarde los intereses propios, en la medida que las relaciones centro-periferia tendían a producir una divergencia en los niveles de desarrollo entre los polos de la economía mundial. Es en este sentido que el proyecto de industrialización era sinónimo de desarrollo nacional.

Sin embargo, el proceso de cambio estructural que siguió al período de posguerra produjo un cambio sustancial en la estructura económica mundial y, por lo tanto, en las condiciones de desarrollo para los países periféricos.

Esta vez, con la emergencia de nuevos cambios tecnológicos, institucionales y económicos, se produjo una importante aceleración del proceso de integración mundial, en el cual cobraron un renovado y creciente protagonismo los actores sociales y económicos y las instituciones de base transnacional.

En las economías latinoamericanas ese proceso se expresó en un mayor protagonismo de esos actores transnacionales y, su contrapartida, la pérdida de peso relativo (en términos de poder) de los tradicionales actores que en el período previo habían liderado el proyecto de industrialización. En ese contexto, tanto los Estados como aquellas instituciones ubicadas en el plano estrictamente nacional fueron parcialmente desplazados por otros de base global, con lo cual el proyecto de desarrollo nacional perdió vigor a partir del debilitamiento de uno de sus elementos esenciales: el poder del Estado como instrumento racionalizador del proceso de industrialización.

Paralelamente, en el plano de las ideas este proceso de cambio estructural presenta algunas características similares a las del pla-

no económico. El proceso de integración de la economía mundial produjo un cambio en la forma de conceptualizar las cuestiones del desarrollo. La aparición de parámetros teóricos cada vez más globales, va de la mano de una ciencia económica cada vez más universal, cuyos métodos e instrumentos tienden a converger a lo largo del planeta, en la medida que sufren el mismo proceso de internacionalización que las propias economías.

Durante el período de posguerra, cuando el pensamiento desarrollista tenía una gran influencia tanto en el centro como en la periferia, el proceso de desarrollo era conceptualizado desde una perspectiva claramente heterodoxa, por la cual se asumía que no existía una tendencia natural hacia la convergencia internacional en los niveles de productividad e ingresos entre los países centrales y los periféricos.

Diagnósticos de esta naturaleza se constituían en fuente de legitimidad para los esfuerzos deliberados de desarrollo en el ámbito nacional y, por lo tanto, de la especificidad de las respuestas nacionales a los desequilibrios estructurales derivados del funcionamiento del sistema centro-periferia.

Sin embargo, en los últimos años, de la mano de la aceleración del proceso de integración de la economía mundial, las concepciones más ortodoxas del pensamiento económico fueron cobrando cada vez mayor peso e influencia. Este pensamiento parte, por el contrario, del supuesto de que no existen desequilibrios estructurales, a excepción de aquellos generados por la intervención estatal.

Por lo tanto, la difusión a nivel global de las “recetas ortodoxas”, de aplicación a todo tiempo y espacio, representa una de las condiciones que hacen factible el proceso de “globalización selectiva” en el plano económico. Ese paso de un pensamiento específico a otro de carácter más universal es, a su vez, un proceso de convergencia hacia lo que se ha dado en llamar “un pensamiento único”.

El estructuralismo latinoamericano, en contraste, es por definición un pensamiento de la especificidad latinoamericana. Sin embargo, según se analizó en el capítulo previo, en buena medida, su preocupación se deslizó a la puesta al día de los “aspectos

profesionales”, proceso que le permitió una mayor integración, a partir de un lenguaje y un método convergente con las principales corrientes teóricas a nivel internacional.

Esta integración, al igual que en el caso de las dinámicas estructurales de las economías latinoamericanas, no tuvo un carácter neutro en términos del vínculo con su objeto de estudio. Así, uno de los rasgos centrales del nuevo estructuralismo es el debilitamiento de los rasgos idiosincráticos propiamente latinoamericanos, en función de un abordaje de carácter más “profesional”, por un lado, pero también de menor radicalidad y originalidad que en el pasado.

Lo que se concluye en este trabajo, por lo tanto, es que sobre la base de sus elementos permanentes, el estructuralismo latinoamericano, en particular por el hecho de ser una mirada propiamente latinoamericana sobre los desequilibrios de la economía mundial, es la tradición teórica mejor preparada para asumir la exigencia de la renovación del pensamiento económico latinoamericano.

En contraste con las teorías del desarrollo que, bajo su carácter de “universalidad” y “cientificidad”, eliminan todo conflicto de intereses derivado del funcionamiento de la economía mundial, el estructuralismo latinoamericano, en función de su propia historia, es la visión teórica con mayores capacidades acumuladas para enfrentar el desafío de repensar los problemas del desarrollo. En particular, si se considera que en el plano del conocimiento, al igual que en el productivo, las trayectorias evolutivas previas importan.

Sin embargo, y en función del análisis previo, existen cuatro desafíos centrales para acercarse a ese objetivo. En primer lugar, realizar una reflexión más profunda sobre la naturaleza contradictoria del progreso técnico y la civilización moderna, para encontrar una nueva síntesis que pueda superar, y no eludir, el mito moderno de que “todas las cosas buenas van juntas”.

Segundo, repensar el problema de la autonomía del pensamiento respecto a los intereses que están en juego en las sociedades latinoamericanas. El elemento a considerar en este punto es cuál debería ser el nuevo equilibrio entre, por un lado, el carácter “cien-

tífico” del pensamiento y la consiguiente distancia respecto al objeto de estudio y, por otro, la cercanía con los movimientos y actores políticos que se dirigen hacia un proyecto de mayor autonomía (enraizada) respecto a la estructura económica mundial, en la medida que, como señalaba Prebisch (1982), “una teoría se acepta o se rechaza no solamente por su valor intrínseco sino por los intereses que representa”.

Tercero y en función del punto anterior, incorporar explícitamente elementos de economía política a las conceptualizaciones sobre el desarrollo, de forma tal de identificar los factores “últimos” que están por detrás del carácter periférico de las economías de la región.

Finalmente, avanzar hacia una mayor originalidad, en la doble acepción del término: en función de su origen, la propia tradición latinoamericana y, de la novedad, a partir del desarrollo teórico de la especificidad propiamente latinoamericana.

En síntesis: tras el fenómeno de co-evolución entre cambio estructural y pensamiento estructuralista, aparecen muchos de los rasgos de un mundo diferente al de medio siglo atrás. Por lo tanto, sin recetas que puedan resolver todos los problemas en cualquier tiempo y lugar, la construcción de nuevas respuestas es una exigencia permanente. En la medida que no existe *a priori* una plena determinación estructural, esa exigencia es también una apuesta a un nuevo pensamiento crítico, a la búsqueda de nuevas formas interdisciplinarias, de mayor originalidad y, sobre todo, de una nueva radicalidad.

Bibliografía

- Aghion, P. y Howitt, P. (1992): "A model of growth through creative destruction", *Econometrica*, vol 60, N°2, Evanston, Illinois, The Economic Society.
- Albuquerque, F. (1997): "La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina", *Revista de la CEPAL* N°63, diciembre.
- Alcorta, L. y Peres, W. (1996): "Sistemas de innovación y especialización tecnológica en América Latina y el Caribe", *Serie Desarrollo Productivo* N°33, Santiago de Chile, CEPAL.
- Amin, A. y Robins, K. (1990): "Industrial districts and regional development: limits and possibilities", en *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*, edited by Pyke, Becattini y Sengerberger, International Institute for Labour Studies, Geneva.
- Amsdem, A. (1991): "Diffusion of Development: The Late industrializing Model and Greater East Asia", *American Economic Review*, vol 81, N°2, mayo.
- Azpiazu, D., Basualdo, D. y Khavisse, M. (1986): *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*, Legasa.
- Azpiazu, D. y Notcheff, H. (1994): *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de economía política*, FLACSO/Tesis Norma
- Barber, W. J. (1990): *Historia del pensamiento económico*, Alianza Editorial, Madrid.
- Bardhan, P. (1996): "Teoría del desarrollo: tendencias y desafíos", en *Pensamiento Iberoamericano*, N°29.
- Baumol, W. (1982): "Contestable Markets: an Uprising in the Theory of Industry Structure", *American Economic Review*, 72 (1).
- Becattini, G. (1979): "Del settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull' unità di indagine dell'economía industriale", en *Rivista di economia e politica industriale*, N°1.
- Bianchi, P. (1997): *Construir el mercado. Lecciones de la Unión Europea: el desarrollo de las instituciones y de las políticas de competitividad*, Universidad Nacional de Quilmes.
- Bielschowsky, R. (1998): "Evolución de las ideas de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario, octubre.

- Bisang, R. (2000): "The responses of national holding companies", en B. Kosacoff (Ed.), *Corporate strategies under structural adjustmen in Argentina*, Londres, Macmillan.
- Bisang, R. (1999): *Sistemas de innovación y redes productivas en la industria agroalimentaria: algunas reflexiones*, presentado en el seminario "Redes, dinámica industrial e institucional", FLACSO, México, Nov. 18 y 19.
- Bisang, R. (1998): "Apertura, reestructuración industrial y conglomerados económicos", *Desarrollo Económico*, Vol. 38, Número Especial, Otoño.
- Bitar, S. (1988): "Neoliberalismo versus Neoestructuralismo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N°34, abril.
- Boscherini, F y Poma, L. (2000): "Más allá de los distritos industriales: el nuevo concepto de territorio en el marco de la economía global", en Boscherini y Poma (comp.), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Boyer, R. (1999): "Dos desafíos para el siglo XXI: disciplinar las finanzas y organizar la internalización", *Revista de la CEPAL*, N°69, diciembre, Santiago de Chile.
- Boyer, R. (1990): *La teoría de la regulación: un análisis crítico*, Humanitas, Buenos Aires.
- Boyer, R. y Saillard, Y. (1996): *Teoría de la Regulación: estado de los conocimientos*. Volumen I. Asociación trabajo y Sociedad. Oficina de publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- Buchanan, J., Tollison, R. y Tullock, G. (1980): *Toward a Theory of the Rent-Seekin Society*, College Sation, Texas, Texas A&M University Press.
- Cardoso, F. H. (1977): "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N°4, segundo semestre de 1977.
- Cardoso, F.H. y Faletto, E. (1969): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México.
- Castro, A.B. y Lessa, C. (1967): *Introducción a la economía. Un enfoque estructuralista*, Siglo Veintiuno Argentina Editores.
- CEPAL (2000a): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2000b): "Nuevo rostro de las ciudades de la región", en *Notas de la CEPAL*, Santiago de Chile, noviembre.
- CEPAL (1999): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 1998*, Santiago de Chile, diciembre.
- CEPAL (1998): *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción internacional en la economía mundial*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

- CEPAL (1996): *Fortalecer el Desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*, Santiago de Chile.
- CEPAL (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, abril.
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile.
- CEPAL (1961): *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, publicado por Naciones Unidas, junio.
- Cimolli, M. (2001): "Networks, market structures and economic shocks. The structural changes of innovation system in Latin America", presentado en el seminario "*Redes productivas e institucionales en América Latina*", Buenos Aires, 9-12 de abril, mimeo.
- Chudnovsky, D., Kosacoff, B. y López, A. (1999): *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Coase, R. (1937): *The Nature of the firm*, Económica, noviembre.
- Commons, J. (1934): *Institutional economics*, Madison, University of Wisconsin Press.
- Dal Bó, E. y Kosacoff, B. (1998): "Líneas conceptuales ante evidencias microeconómicas de cambio estructural", en *Estrategias Empresariales en Tiempos de Cambio. El desempeño industrial frente a nuevas incertidumbres*, Kosacoff (Ed), Universidad Nacional de Quilmes – CEPAL Naciones Unidas.
- Dos Santos, T. (1965): *El nuevo carácter de la dependencia*, Cuadernos de Estudios Socio-económicos, Universidad de Chile, Santiago.
- Dosi, G., Freeman, C., Fabiani, S. (1994): "The process of economic development. Introducing some estilized facts and theories on technologies, firms and institutions", *Industrial and Corporate Change*, Vol 3, N°1.
- Dosi, G. (1991): "Una reconsideración de las condiciones y los modelos del desarrollo. Una perspectiva evolucionista de la innovación, el comercio y el crecimiento", en *Pensamiento Iberoamericano*, N°20.
- Di Filippo, A. (1998): "La visión centro-periferia hoy", *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario, octubre.
- Dunning, J. (1988): "The eclectic paradigm of international production: a restatement and some possible extensions", *Jornal of International Bussines Studies*, Vol. 19, N°1.
- Evans, P. (1996): "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo económico*, vol 35, N° 140, enero-marzo.
- Fajnzylber, F. (1990) "La industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío'", *Cuadernos de la CEPAL*, N°60, Santiago de Chile, CEPAL.

- Fajnzylber, F. (1988): "Competitividad internacional: evolución y lecciones", *Revista de la CEPAL*, N°36, diciembre.
- Fajnzylber, F. (1983): *La industrialización trunca en América Latina*, México, D.F., Editorial Nueva Imagen.
- Fanelli, J.M. y Frenkel, R. (1996): "Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico", en J. Katz (comp.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial; estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Fanelli, J.M., Frenkel, R. y Rozenbulcel, G. (1992): "Growth and structural reform in Latin America. Where we stand?", en *The market and the state in economic development in the 1990's*, A. A. Zini Jr. (comp), Amsterdam, North Holland.
- Ferrer, A. (1998): "América Latina y la globalización", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, octubre.
- Ffrench Davis, R. (1999): *Macroeconomía, Comercio y Finanzas para Reformar las Reformas en América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill Interamericana.
- Ffrench Davis, R. (1996): "Políticas macroeconómicas para el crecimiento", *Revista de la CEPAL*, N°60, diciembre.
- Ffrench Davis, R. (1988): "Esbozo de un planteamiento neoestructuralista", *Revista de la CEPAL*, N°34, abril.
- FitzGerald, V. (1998): "La CEPAL y la teoría de la industrialización", *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario, octubre.
- Gatto, F y Yoguel, G. (1993): "Las PyMEs argentinas en una etapa de transición productiva y tecnológica", en B. Kosacoff (ed.), *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, CEPAL/Alianza, Buenos Aires.
- Gerschenkron, A. (1962): *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Mass., Harvard University.
- Grossman, G. y Helpman, E. (1991): *Innovation and growth in the global economy*, MIT.
- Grossman, G. y Helpman, E. (1992): "Growth and welfare in a small open economy", en Helpman y Razin, *International Trade and Trade Policy*, Cambridge, Mass. MIT Press.
- Gunder-Frank, A. (1963): *América Latina: subdesarrollo o revolución*, Editorial Era, México DF.
- Heymann, D. (2000): "Grandes perturbaciones macroeconómicas, expectativas y respuestas de política", *Revista de la CEPAL*, N°70, Santiago de Chile, abril.
- Heymann, D. (1998): "Estructura, coordinación intertemporal y fluctuaciones macroeconómicas", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, Santiago de Chile, octubre.

- Hirschman, A. (1980): "Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo", *El Trimestre Económico*, vol 47 (4), N°188, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- Hirschman, A. (1968): "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 35, num. 140, Fondo de Cultura Económica
- Hirschman, A. (1961): *La estrategia del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Hobsbawm, E. J. (1994): *Historia del Siglo XX*, Crítica, Buenos Aires.
- Hodara, J. (1998): "Las confesiones de Don Raúl. El Capitalismo periférico", *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N°150, Julio-Septiembre, Buenos Aires.
- Hopenhayn, B. (1994): "Estructura y estructuralismo", *Oikos*, Revista de posgrado, investigación y doctorado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, año 2, N° 3, marzo
- Houni, A., Pittaluga, L., Porcile, G. y Scatolin, F. (1999): "La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento", *Revista de la CEPAL*, agosto.
- Justman, M. y Teubal, M. (1991): "A structuralist perspective on the role of technology in economic growth and development", *World Development*, vol 19, N°9.
- Katz, J. (2000): *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/Fondo de Cultura Económica.
- Katz, J. (1996): "Régimen de incentivos, marco regulatorio y comportamiento microeconómico", en J. Katz (comp.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial; estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Katz, J. y Kosacoff, B. (1998): "Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones", *Desarrollo Económico*, N°148, vol. 37, enero-marzo.
- Katz, J., Benavente, J.M., Crespi, G. y Stumpo, G. (1996): *Nuevos problemas y oportunidades en el desarrollo industrial de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Kay, C. (1999): "Estructuralismo y teoría de la dependencia en el período neoliberal. Una perspectiva latinoamericana", *Revista Nueva Sociedad*, N°158, diciembre, Venezuela.
- Knight, F. (1965): *Risk, uncertainty and profit*, New York, Harper an Row.
- Kosacoff, B. (2000a): "The responses of transnational corporations", en B. Kosacoff (Ed.), *Corporate strategies under structural adjustmen in Argentina*, Londres, Macmillan.

- Kosacoff, B. (2000b): "Business strategies under stabilization and trade openness in the 1990s", en B. Kosacoff (Ed.), *Corporate strategies under structural adjustment in Argentina*, Londres, Macmillan.
- Kosacoff, B. y Porta, F. (1998): "Apertura y estrategias de las empresas transnacionales en la industria argentina", en B. Kosacoff (Ed), *Estrategias empresariales en tiempos de cambio. El desempeño industrial frente a nuevas incertidumbres*. Universidad Nacional de Quilmes – CEPAL.
- Kosacoff, B. y Ramos, A. (1998): "Consideraciones económicas sobre política industrial", en B. Kosacoff (Ed), *Estrategias empresariales en tiempos de cambio. El desempeño industrial frente a nuevas incertidumbres*. Universidad Nacional de Quilmes – CEPAL.
- Krugman, P. y Obstfeld, M. (1995): *Economía Internacional. Teoría y política*, McGraw Hill, Madrid.
- Kuri Gaytan, A. (1995): "El cambio tecnológico en los análisis estructuralistas", *Revista de la CEPAL*, N°55, abril.
- Lall, S. (1992): "Technological capabilities and industrialization", *World Development*, Vol 20, N°2.
- Levin, P. (1999): "La Economía Política en el ocaso de su objeto", *Enoikos*, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, N°15
- Lewis, A. (1954): "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", *Manchester School of Economics and Social Studies*, vol. 22, número 2, mayo.
- López, A. (1996): "Las ideas evolucionistas en economía: una visión de conjunto", *Revista Buenos Aires Pensamiento Económico*, Buenos Aires, N°1.
- Loveman, G and Segenberger, W. (1991): "The re-emergence of Small Scale Business: an International Perspective", in *Small Business Economics*, N° 3.
- Löwy, M. (2001): "Barbarie e modernidade no século 20", Fórum Social Mundial, Biblioteca das alternativas, en Web: www.forumsocialmundial.org.br
- Lundvall, A. y Johnson, B. (1994): "Sistemas nacionales de innovación y aprendizaje institucional", *Comercio Exterior*, N°8, agosto.
- Lustig, N. (1991): "Equidad y Desarrollo", en O. Sunkel (comp.), *El desarrollo desde adentro. Un enfoque estructuralista para la América Latina*, Mexico, D.F, Fondo de Cultura Económica.
- Mallón, R. (1998): "Un nuevo centro y una nueva periferia", *Revista de la CEPAL*, Número extraordinario, octubre.
- Mallorquín, C. (1998): *Ideas e historia en torno al pensamiento económico latinoamericano*, Plaza y Valdés Editores, México.
- Nelson, R. (1997): "How new is new growth theory?", *Challenge*, 40(5), sept/octubre.

- Nelson, R. (1994): "The co-evolution of technology, industrial structure, and supporting institutions", *Industrial and Corporate Change*, vol 3, N°1.
- Nelson, R. (1993): *National Innovation System*, Oxford University Press.
- Nelson, R. (1991): "Why do firms differ, and how does it matter?", *Strategic management Journal*, Vol 12.
- North, D. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Ocampo, J.A. (2001): "Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI", documento presentado en el seminario *La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI*, organizado por la CEPAL, Santiago de Chile, mimeo.
- Ocampo, J.A. (1998a): "Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL", *Revista de la CEPAL* N°66, diciembre.
- Ocampo, J.A. (1998b): "Cincuenta años de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario,
- Ocampo, J.A. (1991): "Los términos de intercambio y las relaciones centro-periferia", en Sunkel (comp.): *El desarrollo desde adentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ohlin, B. (1933): *International Trade*, Harvard University Press, Cambridge.
- Peres, W. (1998): *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*, Siglo Veintiuno Editores/CEPAL, México.
- Pinto, A. (1976): "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N°1, primer semestre.
- Pinto, A. (1965): "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, N°125, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- Piore, M. y Sabel, C. (1984): *The second industrial divide*, Basic Books, Inc. Publishers New York.
- Poma, L.(2000): "La producción de conocimiento. Nuevas dinámicas competitivas para el territorio", en Boscherini y Poma (comp.), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global*, Miño y Dávila Editoriales, Buenos Aires.
- Possas, M. (1996): "Competitividade: Fatores sistêmicos e política industrial, implicações para o Brasil", en *Estratégias Empresariais na Indústria brasileira, discutindo mudanças*, Forense Universitária, Brasil.
- Prebisch, R (1982): *Contra el monetarismo*, El CID Editor, Fundación para la Democracia en Argentina, Buenos Aires.
- Prebisch, R. (1981): *El capitalismo periférico*, FCE, México.
- Prebisch, R. (1970): "Las fuerzas espontáneas y la estrategia del desarrollo en el sistema económico", en *Transformaciones y desarrollo. La gran tarea de*

- América Latina*, cuarta parte, cap 1, Banco Interamericano de Desarrollo, México, Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. (1961): “El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria”, *Boletín económico de América Latina*, vol.VI, N°1, CEPAL, Santiago de Chile, marzo.
- Prebisch, R. (1949): *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Putterman, L. (1994): *La naturaleza económica de la empresa*, Alianza Economía, Madrid.
- Ramos, J. (1998): “Una estrategia de desarrollo productivo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales”, *Revista de la CEPAL*, N°66, diciembre, Santiago de Chile.
- Ramos, J. (1997): “La política de desarrollo productivo en economías abiertas”, en W. Peres (coord.), *Políticas de competitividad industrial. América Latina y el Caribe en los años noventa*, México D.F, Siglo XXI Editores.
- Rodríguez, O. (1998): “Aprendizaje, acumulación, pleno empleo: las tres claves del desarrollo”, *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N°151, octubre – diciembre, Buenos Aires.
- Rodríguez, O. (1977): “Sobre la concepción del sistema centro–periferia”, *Revista de la CEPAL*, N°3, primer semestre.
- Romer, P. (1990): “Endogenous technological progress”, *Journal of Political Economy*, 98(5)2.
- Rosales, O. (1996): “Política económica, instituciones y desarrollo productivo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N°59, octubre.
- Rosales, O. (1988): “Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano”, *Revista de la CEPAL*, N°34, abril.
- Rosenstein-Rodan, P. (1957): *Notes on the Theory of de Big Push*, MIT, Center of International Studies, Cambridge.
- Rosenthal, G. (1996): “La evolución de las ideas y las políticas para el desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, N°60, diciembre”.
- Schumpeter, J. (1942): *Capitalism, socialism, an democracy*, Harper &Row, Publishers, New York.
- Schvarzer, J. (1999): “Finanzas, globalización económica, ideología y ajuste”, *Enoikos*, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. N°15
- Simon, H. (1947): *Administrative behavior*, New York, Macmillan.
- Sikkink, K (1993): “La capacidad y la autonomía del Estado en Argentina y Brasil: un enfoque neoinstitucionalista”, *Desarrollo Económico*, vol 32, N° 128, enero-marzo.

- Stalling, B. y Perez, W. (2000): *El crecimiento del empleo y la equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL/Fondo de Cultura Económica.
- Solow, R. (1992): *La teoría del crecimiento económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Sunkel, O. (comp.)(1991): *El desarrollo desde adentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Sunkel, O. (1989): "Institucionalismo y estructuralismo", *Revista de la CEPAL*, N°38, Agosto, Santiago de Chile.
- Tavares, M.C. y Gomes, G. (1998): "La CEPAL y la integración económica de América Latina", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, octubre.
- Tavares, M.C. y Serra, J. (1971): "Más allá del estancamiento: una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente en Brasil", *El Trimestre Económico*, vol. 33(4), N°152, México D.F, Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- Tirol, J. (1990): *La teoría de la organización industrial*, Ariel Economía.
- Yoguel, G. (2000a): "Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas", en *Revista de la CEPAL* N°71, agosto.
- Yoguel, G. (2000b): "Responses of small and medium-sized enterprises", en B. Kosacoff (Ed.), *Corporate strategies under structural adjustmen in Argentina*, Londres, Macmillan.
- Yoguel, G. (1998): "El ajuste empresarial frente a la apertura: la heterogeneidad de las respuestas de las PyMEs", *Desarrollo Económico*, Vol.38, Número especial, otoño.
- Yoguel, G. (1996): *Comercio internacional, competitividad y estrategias empresariales. El sendero evolutivo de la teoría*, Instituto de Industria, Documento de Trabajo N°4, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Williamson, J. (1990): *Latin American adjustment: how much has happened?*, Institute for International Economics, Washington.
- Williamson, O. (1985): *Las instituciones económicas del capitalismo*, Fondo de Cultura Económica.

La idea de que la economía mundial es un sistema jerárquico y asimétrico, conformado por un polo central y otro periférico, está en el corazón de la corriente estructuralista latinoamericana. También la existencia de una dimensión esencialmente política para transformar ese aparente destino histórico en un sendero alternativo.

A cincuenta años del nacimiento del Estructuralismo Latinoamericano, muchas de sus preocupaciones centrales vuelven a cobrar una inédita actualidad, en particular por la crítica situación que atraviesan los países de la región luego de más de un cuarto de siglo de aplicación de políticas inspiradas en el paradigma de la liberalización económica.

Este trabajo realiza una lectura histórica del Estructuralismo Latinoamericano, identificando los elementos de cambio y continuidad a lo largo del tiempo y analiza, a la luz de esa evolución, su potencialidad para abordar los desafíos actuales que enfrentan las economías latinoamericanas, prestando especial atención en cómo el proceso de globalización fue condicionando no solo el sendero de desarrollo de las economías latinoamericanas, sino también la construcción de una mirada y un discurso sobre su propia realidad.



 prometeo
libros



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento



www.prometeolibros.com