

Capítulo 1. El concepto de desarrollo y el pensamiento económico en América Latina, una síntesis

Este capítulo aborda algunos conceptos que tuvieron especial relevancia en la orientación de las políticas que siguieron los países latinoamericanos, y, en particular, el que nos ocupa como objeto de la tesis. Por lo tanto, este capítulo no resulta exhaustivo en lo que respecta a la revisión bibliográfica y tampoco en listar los conceptos teóricos que estuvieron en el debate durante los últimos 50 años, sino que se restringe a aquellos considerados relevantes para la visión del desarrollo que se objetivó en la acción política y en el manejo de instrumentos económicos.

El trabajo es heredero del debate aquí apuntado, por lo tanto, busca articular algunos conceptos que se manejan en diferentes dimensiones y resultan relevantes para una interpretación crítica del desarrollo del capitalismo latinoamericano. Existe una visión integrada que incorpora el análisis de las alianzas sociales que se objetivan en el Estado y permiten entender las políticas instrumentadas en las dimensiones que aquí preocupan: *la inserción internacional, el papel del Estado y el financiamiento del desarrollo*.

Primero, se reporta los orígenes del concepto de desarrollo y la subdisciplina social en que se ubica la tesis, la economía del desarrollo. Segundo, se analiza la génesis del desarrollismo latinoamericano y sus principales conceptos teóricos y la implicancia práctica de los mismos. Posteriormente, se aborda la crítica dependetista y una síntesis contemporánea del pensamiento actual que de una u otra manera resulta deudor del pensamiento latinoamericanista del desarrollo. Por último, se retoman y ordenan los conceptos que servirán a los efectos del análisis del devenir económico uruguayo.

1.1 El concepto de desarrollo económico

¿Qué es el desarrollo? Para dicha pregunta hay un sin número de respuestas, siendo las pioneras las que aparecen del lado de la disciplina económica. A modo de simplificación es posible

consensuar que “...el desarrollo deberá traer un mejoramiento en las condiciones de vida de la gente” (Nayyar, 2004, p.62).

El vocablo desarrollo es, como cualquier otro, histórico, tomando distintos contenidos concordantes con los proyectos políticos y equilibrios sociales hegemónicos o simplemente dominantes, tanto a nivel general del sistema capitalista o bien en las formaciones sociales ya sean regionales, nacionales o locales.

A su vez, el concepto de desarrollo es básicamente normativo (Seers, 1970). Más allá que se busque endilgarle una pretendida objetividad, éste siempre refiere a una valoración particular y subjetiva que se hace (por parte de investigadores, comunidad académica, políticos, técnicos o burócratas, etc.) del deber ser. Toma también un cierto grado de utilitarismo, en especial cuando se apunta la idea de bienestar económico que pretende una maximización de variables de cara a los ideales y estándares de bienestar de los países desarrollados (Prats y Catalá, 2003, p. 4). Este nivel más *instrumental*, lo hace especialmente útil para planear estratégicamente ese deber ser esperable.

Se identifica el uso sistemático de la palabra desarrollo desde la Carta del Atlántico firmada por Roosevelt y Churchill en 1941 y que incorporara el concepto a las políticas públicas tanto nacionales como internacionales (Boissier, 2002, p. 6).¹ A pesar del tiempo transcurrido los móviles que fundamentaban dicha carta, la búsqueda de un orden internacional que alentara la paz y la seguridad económica y social para los hombres libres, sigue siendo una utopía digna de perseguir.

La *economía del desarrollo* surge con el descrédito que comienza a ganar el pensamiento económico neoclásico a partir de la gran depresión. Polanyi ([1944]1992) le llama a esto “la gran transformación” donde se da un pasaje del liberalismo al activismo estatal en política y del pensamiento neoclásico al keynesiano en economía (Bustelo, 1999, pp. 103-104). La preocupación por las economías menos desarrolladas no había constituido un objeto de estudio en sí mismo, no obstante a partir de la segunda guerra mundial, el avance económico del mundo comienza a pensarse como una forma de seguridad para la convivencia pacífica de los habitantes del planeta.

¹ Hay dos eventos más que se especifican como pioneros del nacimiento de la ‘economía del desarrollo’. Una carta anterior del mismo año (1941) de Roosevelt donde se especifican “*cuatro libertades*” fundamentales, incluida la libertad de no pasar necesidad. Y, el famoso punto cuatro de la declaración del presidente norteamericano Truman (1949) donde se instrumenta el primer apoyo de su gobierno al desarrollo (Bustelo, 1999, p. 109).

En los albores de su utilización, en la década de los cuarenta, el vocablo desarrollo se vinculaba directamente a logros económicos concretos y a la búsqueda del achicamiento (o *catch up*) de las brechas que separaban a los países de menor desarrollo de las experiencias desarrolladas, tanto medidas en ingreso *per cápita* o bien en patrones de consumo masivo. De la mano con lo anterior, se incorpora la dimensión más estratégica, es decir, el debate del *cómo* hacer que esas brechas se redujeran. Se buscó primero identificar cuáles eran los elementos presentes en aquellas sociedades tipificadas de desarrolladas o “modernas” que, por otra parte, estaban ausentes en las sociedades de menor desarrollo o “tradicionales”. Tanto los proyectos políticos como las acciones estratégicas que se emprendieron tuvieron que ver con el debate teórico existente, pero fundamentalmente, con el entramado particular de intereses que se fueron articulando en estos países.

Los pioneros buscaron tranquilizar las inquietudes sobre el desarrollo (Clark, 1951; Lewis [1955]1974; Kuznet, 1963, 1973). Rostow (1960) apuntó que eran “etapas” en un desarrollo más bien lineal que se daba con la incorporación del avance técnico. Después vinieron los que apuntalaban el proceso de industrialización como forma de acceder al desarrollo tardío (Lewis, [1955]1974; Hirschman, 1958; Gerschenkron, 1962).

La conocida “teoría de la convergencia” de la perspectiva neoclásica, aseguraba que el crecimiento económico traería indefectiblemente el achicamiento de las brechas de ingreso entre los países centrales y los de menor desarrollo relativo. El argumento sostenía que el cambio técnico es un bien público, una vez producido es imposible detener su divulgación. El intercambio comercial era el conducto (y catalizador) por el cuál el secreto del desarrollo, el avance técnico, se socializaría y daría oportunidades de incorporarlo a la producción interna de los países que no eran capaces de producirlo (Solow, 1956, p. 65-94). No obstante, la idea de justicia social que se le asocia de forma sistemática apunta sólo a una distribución *ex post* de los frutos del crecimiento.

La experiencia de mitad de siglo, en la que los países de menor desarrollo relativo crecían a un ritmo mayor que los mismos desarrollados, avalaba en cierta medida dicho argumento. El desarrollo sería, en este entendido, una cuestión de tiempo. Las sociedades indefectiblemente tenderían a integrarse y a parecerse ya fuera en sus patrones de consumo como en sus estructuras

sociales. Las experiencias de los países desarrollados eran el ejemplo y la imagen de futuro que deberían perseguir los países subdesarrollados.²

No obstante, luego de medio siglo de pensamiento “desarrollista” y prácticas políticas acordes con dicho pensamiento, las condiciones generales de vida de las poblaciones de los países subdesarrollados no han cambiado y el porvenir resulta un desafío inevitable y de grandes dimensiones. Los niveles de pobreza e inequidad interpelan las acciones llevadas a cabo en todos estos años.

La pobreza, la inequidad y las privaciones persisten. Pobreza existe donde quiera. Un octavo de las personas en los países del mundo industrializado están afectados por, o viven en, la pobreza. Casi un tercio de los habitantes del mundo en desarrollo –estimados en 1,5 billones– viven en la pobreza y experimentan privaciones absolutas, de tal forma que no pueden acceder a las necesidades humanas básicas. El mismo número de personas no tiene acceso a agua potable. Más de 840 millones de personas sufren de malnutrición. Más de 260 millones de niños que deberían estar en escuelas no lo están. Cerca de 340 millones de mujeres no se espera que sobrevivan a la edad de 40 años. Y, al inicio del siglo 21, más de 850 millones de adultos permanecen iletrados. La mayoría de ellos viven en países del mundo en desarrollo. Pero, en un sentido funcional, el número de personas iletradas en los países industrializados –100 millones– es a su vez grande (Nayyar, 2004, p. 63; traducción libre).

El último informe de la ONU (2005) sobre la situación social del mundo refrenda la necesidad de una agenda global de desarrollo y confirma el aumento de la desigualdad mundial en la década pasada.

1.2 La génesis del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo

Aquí cabe glosar las principales ideas que comenzaron a construirse a partir de CEPAL (ver anexo 1) y que constituye una crítica a las concepciones de los países centrales sobre el desarrollo.³ Es posible —desde una óptica latinoamericanista— entenderla como una teoría *autóctona del desarrollo* y para la reflexión más general de la economía una génesis de *teoría del crecimiento endógeno*. La importancia teórica de CEPAL y su método histórico-estructural, resultaron de gran influencia política para que los países latinoamericanos instauraran un modelo de acción estratégica con miras a lograr un desarrollo nacional.

² Desde fines de los sesenta, la visión teórica sobre el desarrollo comienza a complejizarse, aparecen propuestas críticas respecto al vínculo entre crecimiento y desarrollo, mismas que ponen énfasis en la distribución, la equidad y también en la sustentabilidad ambiental. No obstante, aquí no se abunda en ellas por su casi nula influencia en las políticas llevadas adelante en la experiencia estudiada.

³ Pueden verse las publicaciones que tienen como objetivo hacer un recorrido por las principales ideas de CEPAL, entre ellas: Rodríguez (1980, 2001); Gurrieri (1982); Sunkel y Paz (1970); Marini & Millán (1994, tomo II); Estay (1995); Bielschowsky (1998). De las versiones publicadas en inglés tal vez la más completa es Kay (1990); pero también pueden revisarse: So (1990); Cypher & Dietz (2004); Peet & Hartwick (1999).

Rodríguez (1980, p. 5) afirma que el pensamiento cepalino satisface los requerimientos formales que exige una teoría como tal (y la económica en particular), no obstante, son ideas que “no han respondido a un plan preconcebido” y fueron apareciendo por separado y vinculadas al abordaje de “problemas concretos de la realidad latinoamericana” (Prebisch, 1980, p. VII).

El primer conjunto de ideas tiene que ver con lo que se conoce como sistema centro-periferia (Prebisch, 1949; CEPAL, 1950), cuya virtud está en visualizar al sistema capitalista mundial como unidad de análisis, donde el mundo subdesarrollado constituía un sistema interdependiente con su homólogo desarrollado. Se comienza entonces a estudiar la realidad de los países subdesarrollados como una especificidad diferente, pero interrelacionado con el capitalismo central (Furtado, 2001, p.1). El concepto centro-periferia rompe con la idea de linealidad propia de la visión convencional de la teoría del desarrollo (ONU, 1950; Frenkel, 1951, Rostow, 1960).

El concepto de desarrollo económico esgrimido “se expresaba en el aumento del bienestar material, reflejado en el alza del ingreso real por habitante, y condicionado por el incremento de la productividad media del trabajo (Rodríguez, 1980, p. 25). Lo anterior, se articulaba de forma dependiente con la elección de los métodos productivos idóneos que, a su vez, implicaba mayor dotación de capital por hombre ocupado, cuestión que descansaba en el avance técnico.

La especificidad de las estructuras productivas subdesarrolladas⁴ era su carácter de especialización y heterogeneidad (Pinto, 1965) mientras que las estructuras de los países desarrollados del centro mostraban una diversificación y homogeneidad contrastante (Rodríguez, 1980, p. 29; Kay, 1990, p.26).⁵ La especialización aludía a la cantidad limitada de la oferta de productos en las economías subdesarrolladas, mientras que la heterogeneidad, refería a la convivencia de sectores de alta productividad (generalmente los vinculados al sector externo) con otros sectores de baja productividad (básicamente de subsistencia). Las economías desarrolladas del centro presentaban una gran integración de sectores, oferta amplia y variada de productos y

⁴ Rodríguez (1980, p. 29) hace hincapié en la distinción de CEPAL entre estructura productiva y económica. La primera refiere a la producción de bienes, mientras que la segunda incluye además la infraestructura y la producción de servicios. Asimismo, se entendía que la apuntada en primer orden (estructura productiva) condicionaba a la segunda (estructura económica). El autor desestimó utilizar el término “dualismo estructural” (propio de la “teoría convencional de la modernización”) para usar el de “heterogeneidad estructural” que introdujera Pinto (1965), aludiendo a su carácter dinámico en contraposición con la visión estática del primero.

⁵ Kay (1990, p. 29) resalta el adelanto del trabajo de Prebisch en tipificar las estructuras productivas de la periferia como desarticuladas y duales adelantando lo que el mismo Lewis (1955) después resaltaría. Mostró a su vez, el contraste de los sectores rezagados del campo, con niveles de productividad deprimidos y cuya producción era de subsistencia, con el sector capitalista y el deterioro de los términos de intercambio (Kay, 1990, p. 233)

una productividad media mayor a la existente en las periféricas. Dada la división internacional del trabajo, las estructuras subdesarrolladas se vinculaban de forma desigual y asimétrica con las estructuras del capitalismo central, donde las primeras aportaban bienes primarios y se abastecían de productos industrializados.

Prebisch lo expresaba de forma contundente:

... los nuevos procedimientos de producción penetran preferentemente en las actividades relacionadas, en una forma u otra, con la exportación de alimentos y materias primas. En el ejercicio de esta función primaria, que corresponde así a los hechos de la América Latina, hubo desde los comienzos una rigurosa selección de aptitudes. Vastas regiones se articulan entonces al sistema económico mundial, mientras otras, no menos dilatadas y generalmente de mayor población, quedan fuera de su órbita hasta nuestros días... Subsisten así en la América Latina extensas regiones, de importancia demográfica relativamente grande, en las cuales la forma de explotación de la tierra, y en consecuencia el nivel de vida de las masas son esencialmente precapitalistas (Prebisch, [1950]1973, p. 2).

En ese esquema... [de la división internacional del trabajo]... a la América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales (Prebisch, [1949]1963, p. 1).

La concepción centro-periferia expresa una “connotación estática” del sistema capitalista, pero a su vez, agrega una forma dinámica de relacionar la disparidad de productividades del trabajo e ingresos medios que se dan en ambos polos, es ésta: la relación de términos del intercambio (Rodríguez, 1980, p. 27). Dicha relación que vincula los precios del intercambio comercial entre unos (países periféricos) y otros (centrales) tiene una tendencia histórica a declinar en contra de los primeros. Cuestión ésta que se mantiene hasta nuestros días (Ocampo & Parra, 2004).⁶

Si la productividad industrial crece más rápido que la del sector primario, la caída de los precios del intercambio se traduce en un acrecentamiento de las brechas de ingresos. En el entendido que el grado de monopolio en la producción de la periferia es mayor y el poder relativo de los obreros menor para negociar su cuota parte (dadas sus características explicitadas y que la realización de la producción no dependía de sus ingresos); concomitantemente, la dinámica de la relación de ingresos se diferencia de forma más rápida que las productividades. Esta concepción muestra que el avance técnico en el centro capitalista que permite aumentar la productividad del sector industrial, no se traduce en una disminución de los precios de estos bienes (Rodríguez, 1980, p. 29). Por el contrario, estos precios han aumentado, si ya la misma disparidad en la dinámica de las productividades es suficiente para que las distancias entre el centro y la periferia

⁶ La expresión algebraica más recurrente es: $\gamma = (L_p \bullet P_p) \div (L_i \bullet P_i)$

Donde: γ es la relación del ingreso real por persona ocupada en ambas actividades en términos de bienes industriales; L_p es la productividad física media del trabajo en la producción de un bien primario; P_p es el precio del mismo bien; L_i es la productividad en la producción de un bien industrial; y, P_i su precio respectivo.

se mantengan o crezcan, cuando cae esta relación de intercambio las distancias se acrecientan. Es ésta la razón fundamental que explica la concentración del progreso técnico en el centro capitalista.

Otro significado del deterioro de esta relación de intercambio tiene que ver con la menor dinámica de los ingresos medios respecto a la productividad del trabajo. Esto es que el progreso técnico ni siquiera lleva a traducirse en aumento de los ingresos, es decir, que una parte de los frutos de dicho progreso se pierde. Se utiliza el término de transferencia de excedentes —desde la periferia hacia el centro— para dar cuenta de este fenómeno, y la vía por excelencia que se identifica para su explicación es la relación adversa de los términos del intercambio.⁷

Posteriormente Prebisch (1981, pp. 45-47) llamó “paradoja del excedente” a dos movimientos opuestos que refieren a las contradicciones internas que guarda, para las economías periféricas, la producción del excedente y la lucha misma de su apropiación.

Por un lado, crece por incrementos sucesivos de productividad. Por otro decrece por la presión de compartimiento [lucha por la apropiación] proveniente de la órbita del mercado y del Estado. El sistema funciona regularmente mientras crece en forma continua el excedente como resultado de esos dos movimientos... [No obstante] Aquí está el punto vulnerable del régimen de distribución y acumulación, pues si la presión de compartimiento sobrepasa el incremento de productividad, el alza del costo de los bienes lleva a las empresas a elevar los precios [inflación inducida por la lucha de clases]...

Hay en todo esto una gran paradoja. Cuando se acrecienta el excedente hasta llegar a sus máximas dimensiones y continúa la presión de compartimiento, el sistema reacciona tratando de seguir acrecentando el excedente [aumentando la acumulación de capital]. Y para lograr este objetivo se recurre al empleo de la fuerza. Sin embargo, el empleo de la fuerza no es una solución; no hay otra solución que la transformación del sistema.

En el centro desarrollado, por su parte, la clase obrera tiene “aptitud” para mantener y mejorar sus salarios con base en dos características, una objetiva y propia de la dinámica demográfica, su escasez relativa, y otra subjetiva, derivada de la organización sindical.

Los empresarios de los países centrales a su vez pueden mantener sus beneficios debido a que operan menos atomizados que sus homólogos de la periferia y, dado que los bienes que producen son predominantemente secundarios, pueden presionar a la baja los precios de los bienes primarios.

Por lo tanto, el pensamiento cepalino rescata *la tendencia a la desigualdad estructural*, misma que se apunta como inherente a la propia dinámica del sistema centro-periferia. Como consecuencia de dicha tendencia, la periferia no puede elevar sus niveles de ahorro y tener tasas de acumulación comparables a la existente en los centros. De aquí que el mismo funcionamiento

⁷ Aquí podemos ver la influencia clásica e incluso marxista, en especial de los divulgadores americanos (Baran, 1957; Baran y Sweezy, 1968) más allá de que no se haga explícita.

del sistema centro-periferia refuerza la condición de desigualdad e impide que se generen las condiciones que permitirían trascender el rezago estructural en los países latinoamericanos.

En cuanto al proceso de industrialización que comienza a llevarse a cabo en los países de AL la CEPAL señala varios elementos, entre ellos: a) las dos guerras mundiales (1914 y 1939), b) el cambio de hegemonía desde una economía muy abierta (Gran Bretaña) a una relativamente cerrada (EEUU), c) la crisis de los treinta, y d) una especie de inducción endógena dependiente del funcionamiento estructural de la periferia que ya comentamos. Los factores externos influyeron en cuanto a barrera a las importaciones que se levanta debido a la crisis productiva en los países desarrollados en tiempos de guerra, restricción de divisas para las importaciones periféricas y caída de la demanda de muchos productos primarios. Por su parte, se hace hincapié en la espontaneidad del proceso de industrialización periférica inducida por el déficit externo que lleva a la restricción de importaciones y, que sumado a la dinámica poblacional, permite sustituir internamente esa producción antes importada (Prebisch, 1973, p. 51).⁸

La industrialización periférica se monta en la infraestructura del período de desarrollo hacia afuera de base primario-exportadora (y con las características de especialización y heterogeneidad resaltadas) y presenta según el análisis cepalino tres grupos de contradicciones. Son ellas: la tendencia al desequilibrio externo, la tendencia al deterioro de los términos de intercambio y el problema de la inadecuación de la tecnología (Rodríguez, 1980, p. 37). El primer grupo refiere al cambio hegemónico de la economía central que se apuntó y el funcionamiento de la economía mundial como factores exógenos, pero a su vez, tienen un determinante inherente al desarrollo de la misma industrialización periférica que es la discrepancia entre la demanda de importaciones para la industria y el ritmo de la demanda de productos primarios por parte del centro. El segundo grupo de contradicciones, ya existente en el período de “desarrollo hacia afuera” y se acentúa la tendencia al desempleo por las razones demográficas estructurales (sobreabundancia de mano de obra) y por la estrategia de los capitalistas locales para mantener su beneficio en base a la intensificación del proceso productivo (en base a tecnologías ahorradoras de fuerza de trabajo). Por último, las contradicciones de la inadecuación de la técnica para las necesidades del proceso productivo resulta evidente, la tecnología importada ideada para

⁸ Rodríguez (1980, p. 35) afirma que: “...logrado cierto nivel de desarrollo de la economía mundial, en condiciones de relativa inmovilidad internacional de la fuerza de trabajo, la industrialización constituye un camino obligado del desarrollo periférico”. Además, apunta que éste no resulta un “argumento de política económica sino un razonamiento teórico” derivado del libre funcionamiento de las fuerzas económicas definidas más arriba.

producciones a gran escala y elevada densidad de capital choca con las condiciones de demanda deprimidas (bajos niveles de ingresos) y niveles de ahorro también insuficientes. A su vez, las estructuras de la propiedad agraria y la tenencia del suelo son obstáculos para la ampliación de la oferta agrícola y para la absorción laboral, cuestiones que sumadas a las anteriores amplifican los problemas de empleo e inflexibilidad de la producción.⁹

Más allá del análisis teórico y empírico de la realidad de los países latinoamericanos la CEPAL¹⁰ tuvo un papel estratégico importante para alentar las políticas de desarrollo y la planeación económica en estos países. Dada la descripción anterior de los problemas o cuellos de botella que presentaba un proceso de industrialización más bien espontáneo derivado de las condiciones estructurales de la periferia, de las del centro y del funcionamiento del sistema centro-periferia, se llega a la conclusión que es menester conducir deliberadamente este proceso mediante la intervención del Estado (Rodríguez, 1980, p. 40).

Efectivamente, durante el período que va desde mediados de la década del 40' hasta los 80' la mayoría de los países latinoamericanos sustentaron un auge relativo del modelo ISI en un fuerte proteccionismo estatal. No obstante, como lo ha demostrado Fajnzylber (1983, p.143-145) este proteccionismo que el autor llamó "frívolo" no redundó en el "aprendizaje" necesario para interconectar los sectores primarios y secundarios generando sinergias que, como ocurrió con la experiencia de los países del sudeste asiático, permitieran un desarrollo industrial sostenible. Por el contrario, se discute arduamente que la experiencia latinoamericana creó una clase empresarial rentista, ineficiente, vinculada a los favores estatales y con fuerte aversión al riesgo productivo que, más temprano que tarde, terminó desvaneciendo las posibilidades reales de esta fase industrialista cuando los excedente exportadores cayeron.

⁹ El complejo latifundio-minifundio fue muy debatido en la década de los sesentas y la necesidad de los cambios estructurales que permitieran el aumento de la productividad agraria y de romper con el poder político de la aristocracia rural. El Instituto de Economía de la Universidad de la República (1971) demostró cómo la introducción de la técnica era irracional en un sentido capitalista para el latifundio y, por otro lado, improcedente por los costos para el minifundio. Incluso, la tenencia improductiva de tierras que reprimía la productividad y la eficiencia global de la economía, resultaba una coraza (o blindaje) para la protección del terrateniente en momentos inflacionarios.

¹⁰ Podría apuntarse de reduccionista a esta posición. No obstante, la debilidad estructural del empresariado latinoamericano es un hecho incontrastable y que el Estado (entendido como ámbito dónde ocurren las luchas sociales) jugó un papel central de protección en un sentido conservador a los sectores exportadores que históricamente financiaron el aparato burocrático. A pesar de que en determinados períodos apuntaló una diversificación económica y nuevos sectores se alentaron, no hubo una contrapartida de responsabilidades que permitieran sinergias estratégicas entre sectores. Esta debilidad se mantiene y explica buena parte de los flujos negativos de capital que hasta hoy ostenta buena parte de estos países.

Este es el esquema inicial que abrió la discusión teórica sobre el desarrollo latinoamericano, no obstante, el estructuralismo cepalino aportó una serie de nuevos conceptos que se agregan a partir de la evolución del proceso económico latinoamericano. Entre ellos, la propuesta de industrialización, la teoría de la inflación, los obstáculos estructurales al desarrollo, los estilos de desarrollo y transformación productiva con equidad (Rodríguez, 1980, p.2; Bielschowsky, 2000; ver cuadro y anexo 1). Algunos de esos conceptos que aquí se toman como una evolución propia del marco cepalino (autores como Pinto, Furtado, Sunkel y Paz) son tomados como parte de otros marcos teóricos, por ejemplo el dependentista o el neoestructuralismo (Kay 1990, 1998). También en este sentido se podría afirmar que el pensamiento de Prebisch mismo termina enjuiciando o desconfiando del desarrollo en sus trabajos posteriores.

1.3 El pensamiento dependentista

Se busca en este apartado anotar algunos conceptos que fueron influyentes en la política de desarrollo, no obstante, se advierte que hay una infinidad de miradas al respecto y que no existe un consenso sobre la secuencia misma del pensamiento social latinoamericano y sus influencias. Las propuestas dependentistas fueron influidas en gran medida por la revolución cubana y el sueño de la superación del capitalismo (por lo menos las más radicales).

La teoría de la dependencia tiene dos vertientes que corrientemente se denominan “reformistas” y “marxistas” (Kay, 1990, pp. 125-162). Reformistas se nombraron a los autores que creían en la posibilidad del “desarrollo” dependiente, o el “desarrollo dependiente asociado” como lo llamara Cardoso y Faletto (1969; Cypher & Dietz, p. 181; Kay, 1990, p. 134-137). Por su parte, los marxistas descreían de la posibilidad del desarrollo dentro del modo de producción capitalista y planteaban la ruptura con el sistema económico, pensando en una vía socialista (Dos Santos, 1969; Bambirra, 1971; Marini, 1971, 1995).¹¹

¹¹ Esta no es la única clasificación y existen muchas diferentes. Por ejemplo, Dabat (1993, p. 93) sitúa dentro de los que comparten “el núcleo duro de la dependencia”:

...a) el subdesarrollismo radical que enfatizaba las consecuencias negativas del intercambio mercantil-capitalista, la sobreexplotación del trabajo y la necesidad de una salida anticapitalista (i.e. Frank, Marini o Quijano); b) “los nacionalistas radicales que insistían en los efectos de la inversión extranjera, la ‘desnacionalización’ de la economía y la conveniencia de la autarquía económica, como Pedro Paz; c) los que asociaban la ruptura de la dependencia con la integración al Campo Socialista (Dos Santos, Alonso Aguilar y... los partidos comunistas).

No obstante, el autor no considera dependentistas sino neoestructuralistas críticos a Cardoso, Sunkel o Faletto. Kay (1980) por su parte, considera dependentistas los trabajos de Sunkel, Furtado y Pinto, e incluso, muestra las

En *la vertiente reformista*, el aporte más influyente en las esferas de gobierno viene por el lado de la sociología política de Cardoso y Faletto (1969). Estos autores apuntan la insuficiencia del ángulo económico planteado por CEPAL para mostrar las especificidades de la inserción latinoamericana en el contexto capitalista mundial. Si bien toman el análisis económico de CEPAL, agregan la dimensión sociopolítica para discernir experiencias latinoamericanas que muestran estructuras económicas parecidas pero que presentaban evoluciones diferentes en su nivel de desarrollo. Incluso, critican la idea cepalina de Estado, misma que a juicio de Cardoso y Faletto se presenta descontextualizada de las luchas sociales y de la dominación política doméstica.

El modelo utilizado por Cardoso y Faletto afirma que la inserción latinoamericana en el capitalismo mundial siguió dos modalidades: a) economías de enclave y b) de control nacional de los procesos productivos. Esta tipología apunta cómo inserciones internacionales parecidas, y que en la ruptura de los pactos coloniales presentaban características estructurales comparables, desarrollaron modelos de dominación diversos generando evoluciones en el nivel de desarrollo también distintas.¹²

Las economías de enclave se caracterizaron por tener una estructura de clases muy simplificada, un sector exportador dinámico y un Estado encargado de generar las condiciones de viabilidad para dicho sector dinámico y reprimía a los grupos contestatarios. Por su parte, las economías de control nacional presentaban grupos sociales domésticos que tenían cierta autonomía en el relacionamiento con el capital extranjero, imponían condiciones y, en algunos casos, apuntaban a la integración social y a la diversificación sectorial de la economía.

definiciones de dependencia de Sunkel y Dos Santos para demostrar su cercanía conceptual. Aquí sostenemos que los trabajos de Furtado, Pinto y Sunkel son parte de la evolución crítica de la corriente Cepalina, pero aceptamos que fueron más lejos del marco teórico original.

¹² Ejemplos hay muchos, pero baste el más cercano. Argentina y Uruguay son economías que presentan similitudes estructurales de origen, grandes espacios vacíos al decir de Furtado (1969). Sin embargo, la dominación que se instaura en Argentina basada en una burguesía comercial y financiera que controla el puerto y el financiamiento subsume a las oligarquías regionales y permite un modelo liberal desarrollista basado en el mercado. En contra partida, en Uruguay los grupos de la oligarquía agraria tenían control del comercio exterior, la burguesía (débil) debió incorporar a las masas urbanas tempranamente en un Estado de bienestar adelantado para contrarrestar dicho poder y ejercer el poder político. El latifundio vinculado al comercio exterior compartió sus excedentes con la burguesía naciente que, a través del Estado, desarrolló una industria doméstica y un sector urbano de ingresos medios que no presionaron por reformar la propiedad y la tenencia de la tierra quedando en el debe una diversificación agrícola. El modelo de pacto oligárquico-burgués, que en AL son propios de Uruguay y Colombia, explican gran parte del atraso agrario (agrícola básicamente) en que aún estos países se encuentran (Furtado, 1969; Cardoso & Faletto, 1969; Thorp, 1998; Rodríguez, 2001).

La conformación de las economías de enclave seguía dos características: a) la extensión de sectores dinámicos del centro que se establecían en la periferia, o b) el desarrollo de nuevos sectores por el mismo capital extranjero. Generalmente estos sectores vinculados a la exportación no tenían vínculo con el resto de la actividad económica de estos países, sólo se relacionaban con el estamento político del Estado (burocracia administrativa con la que intercambiaba privilegios) y con una burocracia militar (que resguardaba sus intereses). No obstante, las economías de control nacional presentaban cierta diversificación económica, sectores del capital nacional y extranjero que tenían relaciones económicas fluidas y un Estado que regulaba estos vínculos.

La variable central es el tipo de relaciones sociales y políticas que posibilitan tal o cual inserción, definiendo un modelo de Estado que tendrá como eje de su accionar dos tareas: a) generar condiciones para que el sector competitivo en el mercado mundial siga ostentando su dinamismo y generando divisas, y por otro lado, b) mantener cohesionadas las fuerzas sociales que no se veían directamente agraciadas con esa articulación al mundo capitalista. Es fácilmente apreciable que la integración y la cohesión social de aquellas economías que siguieron el modelo de “control nacional” fue más estable y generó sinergias importantes que todavía hoy las distinguen. En cambio, aquellas que fueron “enclaves” del centro capitalista presentan una disociación más acentuada de sus economías y dificultades estructurales más profundas para encarar una articulación nacional duradera (Cardoso & Faletto, 1969; Rodríguez, 1999a, 1999b; Thorp, 1998).

Cardoso y Faletto, si bien coquetean con el análisis de clase en el sentido marxista, el marco analítico es de corte weberiano y analizan las relaciones sociales y políticas descontextualizadas de las propiamente económicas. Algunos elementos del análisis del Estado en Weber y en Lenin tienen de hecho puntos de contacto, si bien el marco metodológico es distinto. Respecto a la visión de los autores sobre la posibilidad del desarrollo, la intervención de Cardoso en la conferencia magistral para la Cátedra Raúl Prebisch de CEPAL (2003) es elocuente:

Sin embargo, Prebisch no era fatalista. Creía en el desarrollo, pese a los obstáculos internos y a las asimetrías del comercio internacional. En esto fui y sigo siendo discípulo de Raúl Prebisch. Diría lo mismo de mi querido amigo, Enzo Faletto. Jamás vimos contradicción entre desarrollo y dependencia. La situación de dependencia definía la índole excluyente e inicua del desarrollo, pero no representaba un impedimento (Cardoso, 2003, p.1).

Como corolario, se desprende que cualquier intento por emprender una planeación del desarrollo, indistintamente de cuáles sean sus metas de corto o mediano plazo, deberá tener en

cuenta la historia social y política e incorporarlas como premisas para delinear una teoría de la acción que aspire a ser exitosa.

El enfoque *marxista de la dependencia* tiene múltiples aportes.¹³ La teoría de la dependencia se encuentra en el *status* de heterodoxia respecto a los marcos originales del marxismo clásico, analiza una conformación capitalista divergente del capitalismo central estudiado por Marx. Señala que el mismo desarrollo dependiente se especifica a partir de la inserción que las estructuras no-capitalistas se forjan en el sistema capitalista mundial. Es posible subrayar como núcleo unificador de la propuesta teórica: a) el carácter bipolar de la economía capitalista y b) la explotación de la periferia por el centro. Dicha explotación se objetiva en la “succión” de excedentes y por medio del comercio internacional, la inversión extranjera y la dependencia tecnológica. Por lo tanto, el desarrollo estructural de las economías dependientes resulta un “efecto reflejo” de sus vínculos con las economías desarrolladas. Las tesis dependentistas afirman que la historia del capitalismo mundial es “la historia de los cambios en las modalidades de explotación de la periferia por el centro y de las relaciones de hegemonía y dependencia al interior del sistema internacional” (Dabat, 1993, p. 94).¹⁴ La dependencia implica la explotación económica que lleva adelante el centro conformando un vínculo neocolonial, de aquí que la única salida que se identificaba era la ruptura de esa dependencia mediante el alejamiento del mercado mundial capitalista. Los agentes del cambio eran las clases locales y los sectores populares que debían enfrentar el imperialismo y defender el “ser nacional”.¹⁵

Gunder Frank es uno de los primeros que desconfía de las posibilidades del desarrollo en el contexto de la articulación de centros y periferias. Frank resulta un parteaguas en el pensamiento social latinoamericano, procesando una ruptura crítica con la concepción desarrollista cepalina cuando advierte la historia económica chilena como un proceso de

¹³ Aquí no se distinguen los distintos enfoques de esta corriente que son muchos, sólo atenderemos a los conceptos pioneros que aparecen en Frank (1973), Dos Santos (1970, 1978), Bambirra (1973) y Marini (1969). Para una revisión más exhaustiva puede verse entre otros: Kay (1980); Dabat (1993), Marini y Millán (1995), Peet (1999), So (1990).

¹⁴ De lo expuesto, se desprende el menosprecio de este enfoque por los factores internos “y las transformaciones cualitativas de la base productiva, la estructura social, el Estado o los patrones culturales dominantes de cada fase de su vida nacional” Dabat (1993, p. 94).

¹⁵ Derivado de esto tenemos algunos planes nacionales que buscan separarse en los 70 y 80 de los organismos internacionales sosteniendo propuestas nacionalistas más o menos autónomas (Chile, Brasil, Perú, México, Nicaragua) y discursos de “no pago a la deuda” y de enfrentamientos con el imperialismo americano. Según Dabat (1993, p. 95) la propuesta marxista de la dependencia al querer enfrentar al imperialismo construye un discurso que ignora en muchos casos las diferencias de intereses entre las clases locales.

“desarrollo del subdesarrollo”.¹⁶ El autor se basa en una incorporación de conceptos de la teoría económica clásica, en especial el concepto ricardiano de excedente y la influencia de las relecturas marxistas muy divulgadas entonces por los economistas americanos Baran ([1957]1975) y Baran y Sweezy ([1966]1972).¹⁷

Theotonio Dos Santos es uno de los referentes que rompe con la idea de la posibilidad del desarrollo dentro de los parámetros capitalistas de producción y reproducción dependiente (Kay, 1989, p. 139). Dos Santos sostiene la potencialidad de las categorías marxistas para entender las causas de la dependencia dentro de los mismos procesos económicos y sociales latinoamericanos. El subdesarrollo es visto como un proceso endógeno, propio de una producción y reproducción capitalista dependiente, a contramano de lo que el propio Dos Santos llama “oscurantismo ideológico” de las conceptualizaciones que referenciaban una “situación de atraso” o “etapa anterior” como afirmaban las teorías convencionales del desarrollo.

Marini (1974) es tal vez el esfuerzo teórico más acabado sobre la dependencia (Kay, 1989, p. 144). Sin embargo, su trabajo fue polémico y de arduo entendimiento. Marini (1974) parte de una crítica a Frank donde sostiene que este pensador confunde el proceso colonial donde las transferencias de valores se da por la vía extraeconómica, con las transferencias propias de la acumulación dependiente donde operan ahora las leyes económicas capitalistas (Osorio, 1994).

El concepto central es el de “sobre-explotación” del trabajo como característica de los países dependientes, entendida dicha sobreexplotación como la remuneración del trabajo por debajo de lo que se considera socialmente el valor de la fuerza de trabajo. Dado que los países de América Latina (AL) no contaban con un sector industrial capaz de emplear la fuerza de trabajo al ritmo de su reproducción, el mismo excedente de población facilitaba que los salarios se

¹⁶ La gran paradoja de los latinoamericanistas es que tres de sus principales exponentes, todos ellos figuras importantes en los puntos de inflexión del pensamiento autóctono, no eran latinoamericanos. Efectivamente, Gino Germani (sociólogo italiano que se asentara en Argentina) y que presentara su teoría de la modernización buscando una síntesis weberiana-parsoniana para el análisis de las relaciones sociales tradicionales (agrarias y atrasadas) en comparación con las homólogas modernas (industriales y modernas); Medina Echeverría (sociólogo y español de nacimiento) tuvo gran influencia desde la secretaría de CEPAL y en especial por su traducción al español de Weber (*Economía y Sociedad* del FCE); el mismo Gunder Frank (economista germano emigrado a Chile) que apuntara una crítica al desarrollismo cepalino y fuera un punto de inflexión hacia las ideas dependentistas.

¹⁷ La diferencia entre el excedente real y potencial explicaría en estos países las razones del atraso, distinguía a su vez, la expropiación y apropiación de dicho excedente. Sin embargo, como lo aclara Baran (y también Frank) ninguno de los conceptos son estrictamente comparables al concepto marxista de plusvalía o de plusvalía directamente acumulada. No obstante, Frank plantea tres contradicciones para su análisis: a) la primera tiene que ver con la expropiación-apropiación, la segunda es la de metrópoli-satélite y, por último, la continuidad en el cambio. El desarrollo de dichas contradicciones caracteriza la situación de dependencia.

pagaran por debajo del valor de la fuerza de trabajo. La inserción internacional no se sostiene por la vía tradicionalmente descrita de elevar el progreso técnico para potenciar la acumulación productiva, sino que estos países se caracterizaban por la sobreexplotación del trabajo como forma de contrarrestar el intercambio desigual en la competencia internacional (Marini, 1972, pp. 92-93). Marini agrega al concepto de plusvalor relativo y absoluto de Marx, la idea (que también esta en Marx aunque no desarrollada como ley del capitalismo) de la posibilidad del pago de la fuerza de trabajo por debajo de su valor. Por su parte, la exportación de bienes salarios baratos desde los países dependientes permite la caída del valor de la fuerza de trabajo en sus homólogos desarrollados y, a través del intercambio desigual, los primeros transfieren valor que sostiene las ganancias en los segundos. Lo que posibilita los bajos salarios en los países dependientes es que la realización de la producción no depende del consumo obrero sino de las exportaciones al mundo desarrollado. De aquí que la burguesía no se vea exigida a incrementar el cambio técnico con miras a reducir el valor de la fuerza de trabajo, mientras que el intercambio desigual lo enfrenta con la sobreexplotación de los trabajadores (Kay, 1989, p. 146).

Hay varias tesis que fueron parte del debate latinoamericano de la dependencia que no se abordan aquí por no ser de valor para el análisis que se busca.¹⁸

1.4 El neoliberalismo en América Latina

Dado el uso extensivo del término “neoliberal”, a veces profuso, confuso y difuso en su significación, vale la pena algunas consideraciones sobre su naturaleza y alcance. El término tiene su nacimiento en escuelas del pensamiento económico de Estados Unidos (Chicago y la Virginia Polytechnic Institute) y en una corriente política denominada “neoconservadora”. Sus autores pioneros son Hayeck (1960) y Friedman (1962) y la etimología de la palabra “neoconservadores” sería: “a la derecha del centro”, “monetarista” y “económicamente conservador” (Ramos, 1986. pp.1 y 27).

La traducción al español fue “neoliberales” y no “neoconservadores”. Estas ideas tomaron fuerza con los gobiernos de Reagan en Estados Unidos y de Thatcher en Inglaterra. Sin embargo,

¹⁸ Entre ellas: a) las tesis del imperialismo que tenían como referentes clásicos del marxismo como Lenin (1969), Luxemburg (1963), Bujarin (1973), Hilferding (1982) y a los llamados neo-marxistas Baran (1973) y Sutcliffe (1973); b) las tesis del sub-imperialismo en las versiones de Marini (1969) y Bambirra (1973); c) a lo que se le agregan debates sobre fascismo o socialismo de Dos Santos (1978); d) las controversias sobre el modo de producción y la determinación de la producción o circulación de Frank (1973), Dos Santos (1970) y e) el carácter externo o interno de la dependencia Frank, (1978); Cardoso, (1972) entre muchos otros. Ver Kay (1989, capítulos 5 y 6).

en el Cono Sur del continente americano tuvieron lugar experiencias “modelo”; en particular, la chilena y la uruguaya que se analiza aquí.¹⁹ La definición más recurrida es la de Reagan que apunta los principios de esta corriente como la: “creencia en la superioridad de las soluciones de mercado para los problemas económicos y énfasis en la actividad económica privada como motor del crecimiento no inflacionario” (CEPAL, 1987, p. 78, Valenzuela, 1991, p. 22).

Comúnmente se recoge la palabra neoliberal para nominar a aquellas políticas económicas de corte liberalizador, ya sean en lo comercial o financiero, las que buscan la desregulación de la actividad económica en general y el retiro del Estado de las responsabilidades productivas.²⁰ Empero, muchas de las políticas que se definen hoy como neoliberales no son novedosas en la historia de la economía política.

Las propuestas que se popularizaron como neoliberales no eran políticas aisladas de corte liberal, sino que constituían un modelo crítico al proteccionismo típico del estilo de desarrollo económico conocido como ISI. Modelo, en el sentido que vinculaba de una manera particular una serie de políticas que buscaban un objetivo concreto. Es así que podría entenderse también como una ‘idea fuerza’ que resguarda un proyecto político de clase (Valenzuela, 1991). Dicho proyecto consistió en un nuevo orden internacional para enfrentar la desaceleración de la economía desarrollada desde los últimos años 60 y en particular después de 1973.

Chang (2004) identifica al neoliberalismo como una vuelta a lo que fue el período de oro que viviera el capitalismo en el último cuarto del siglo XIX y que se conoce como etapa liberal. *The golden age* son vistos desde el neoliberalismo como una prosperidad basada en: “la ausencia del Estado paternalista y de regulaciones en la industria y las finanzas, la flexibilidad del mercado laboral, una política macroeconómica anti-inflacionaria rígida (garantida por la institucionalidad del Patrón Oro) y los libres flujos internacionales de capital y del comercio” (Chang, 2004, p. 1). Entonces “...el fin del siglo XX comenzó a ser visto [más] como una vuelta al siglo XIX, que como una transición al XXI, como si la historia hubiera pasado a ser dominada por la racionalidad antigua del ‘eterno retorno’ ” (Dabat, 1993, p. 64).

¹⁹ Está claro que las propuestas programáticas que se recogían en el discurso apuntan al caso de Chile y de Uruguay en las dictaduras militares instauradas en ambos países en 1973. El proyecto uruguayo del Plan Nacional de Desarrollo 74-77 comenzó en la segunda parte del año 1974 (Ramos, 1986) y los grupos neoliberales tomaron la conducción de la economía a fines de 1975 en Chile (Agacino, 2001, p. 138). Si atendemos a la profundización en su aplicación concreta el caso chileno sería más radical (CEPAL, 2002) y el caso uruguayo más pragmático (Ramos, 1986).

²⁰ Para tales efectos véase los trabajos de Valenzuela (1990, 1991).

Hay varios supuestos que están en la base del neoliberalismo, uno de carácter filosófico es que los mercados son instituciones naturales, pre-existentes, mientras que otras instituciones como el Estado fueron creadas por el hombre (Chang, 2004, p. 50). En el plano teórico, el equilibrio general walrasiano es un supuesto básico:

a) la economía capitalista tiende espontáneamente a una situación de equilibrio estable, b) tal equilibrio se corresponde con una plena utilización de los recursos productivos, c) la asignación de los recursos es óptima y, por lo tanto, da lugar a la maximización del dividendo social (Valenzuela, 1991, p. 16).

En lo que hace a la intervención de políticas económicas (PE) el mito fundador de la “mano invisible” es el que guía la acción. Primero, las perturbaciones económicas son momentáneas y en el largo plazo es de esperarse “un ajuste automático” al ritmo de desempeño anterior (histórico). Segundo, la vida económica está llena de incertidumbre, los agentes económicos corren muchos riesgos, de allí que “si sabemos poco hagamos poco”. Tercero, las intervenciones de PE en un ambiente que en el largo plazo funciona equilibradamente tiende a ser perjudicial en el sentido de que representa una perturbación (en sí misma) exógena. Por lo tanto, se rescata como la mejor política a aquella que busca abstenerse de generar perturbaciones, ya que también es aceptado que “el deshacer es más costoso que el hacer”. Cuarto y último, los hacedores de política tienden a equivocarse, siendo entonces la PE exitosa aquella que busca disminuir el impacto de las intervenciones (Martner, 2002, p. 18).

En AL se plantea como una forma de enfrentar el bajo dinamismo productivo y los procesos inflacionarios que comienzan a preocupar a fines de los 60 (en especial en los países del sur del continente). Se identificaba como problema los déficit fiscales del Estado que generaban presión inflacionaria y cuya actividad limitaba los espacios de inversión privada, y por ende, la eficiencia global de la economía. Las políticas de “estabilización y crecimiento” emprendidas desde la década del 50 bajo la supervisión del FMI son un antecedente ineludible.

Es posible identificar al neoliberalismo con las propuestas que tempranamente emergen de los organismos internacionales de crédito, y en especial el FMI, para enfrentar el desafío de crecimiento y estabilidad económica. No obstante, las visiones teóricas de la inflación no fueron las mismas a lo largo de estos años, por lo tanto, las políticas que se instrumentaron con el objetivo de combatirla también son disímiles. Las interpretaciones del FMI, a su vez, se han transformado conjuntamente con los intereses de las clases sociales que explican la dominación en los distintos países, algunas veces coincidieron y otras no.

Las políticas estabilizadoras se estructuraron con base en cuatro postulados que oficiaban como remedios: equilibrios monetarios, apertura externa, incentivos para la acumulación privada y libertad de mercado (Lichtenstejn, 1982). La inflación era vista como un fenómeno circunstancial de aumento de precios en términos absolutos pero que distorsionaba los precios relativos, se apuntaba a la expansión de la demanda como causa fundamental y casi siempre se la vinculaba a políticas económicas erróneas. Dichos errores de políticas se concentraban en el comercio exterior, las políticas fiscal-monetaria-crediticia y salariales.

En el comercio exterior las prácticas proteccionistas que generaban déficit en balanza de pagos se llevaban las críticas mayores. En especial, el tipo de cambio sobrevaluado y los gravámenes tanto arancelarios como no arancelarios que reprimían el comercio exterior. En la esfera fiscal se apuntaba al aumento de gastos e ingresos que generaban ineficiencia económica e ingerencia indebida del gobierno en el libre mercado. Estos gastos tenían que ver con las actividades productivas y de comercialización llevadas a cabo por el Estado, los subsidios y transferencias —ya fueran directas o indirectas— que subvencionaban precios y tarifas públicas y, no olvidarse, del costo de la gran burocracia estatal. En lo que refiere a la órbita salarial se señalaban excesos de regulación gubernamental que mantenían rigidez en los niveles de ingreso y no reflejaban la cadencia de la productividad, apuntalando así el proceso inflacionario. La expansión monetaria y las facilidades de endeudamiento alentaban también la inflación al permitir gastos no estrictamente necesarios. Los fondos del ahorro no genuino llevan a financiar salarios mayores, desequilibrios fiscales y tasas de intereses no realistas (negativas) (Lichtensztejn, 1982, p. 373).

Pero esta forma teórica de entender el fenómeno inflacionario cambia hacia la segunda mitad de los 60, donde comienza a incorporarse elementos de la interpretación de costos al original enfoque de demanda. Aquí se agrega al enfoque anterior las presiones al alza que presentan los costos primarios y las márgenes de ganancia debido a la puja distributiva de los grupos sociales por aumentar su participación en el ingreso de los países. Esta segunda etapa, también con características disímiles, se puede rastrear en las experiencias del Cono Sur, algunos países desarrollaron estos proyectos estabilizadores bajo la andanada del autoritarismo político y otros con proyectos de articulación de intereses.²¹

²¹ Las experiencias donde se fortaleció el autoritarismo político fueron: la Argentina bajo el gobierno de Onganía 1967-69 (Ferrer, 1973, p. 252), el Brasil de Costa e Silva entre 1966-69 (Simonsen, 1970, p. 48) y Uruguay con el

En la primera conceptualización se ve entonces a la inflación como un proceso patológico. En la segunda, lejos de ser un accidente es un fenómeno totalmente lógico del desarrollo capitalista, y se inclina por la planeación económica como modelo a seguir para prever los problemas del devenir productivo. El fenómeno inflacionario es importante para corregir el funcionamiento económico, en términos macro permite contrarrestar el ciclo depresivo con bajas de los ingresos reales de los trabajadores, mayor concentración relativa del capital, pérdida o depreciación parcial de los medios de producción acumulados (Lichtensztein, 1982, p. 375). Crea entonces: cambios en los precios relativos, en la proporcionalidad de los distintos sectores económicos y en la ganancia sectorial que posibilita el rescate de sectores económicos, como en el otro extremo, catapultar al ostracismo a otros.²²

Los organismos multilaterales de crédito han puesto especial énfasis a partir de los 80 y 90 en lo que John Williamson (1990) llamó *Washington Consensus* (CW). El famoso decálogo de Williamson (reformas de primera generación) cuenta con tres ejes fundamentales: uno que refiere al “papel del Estado” (las primeras tres), otro que apunta al comercio y la inserción externa (las cuatro siguientes) y, por último, el que tiene que ver con la competencia mercantil y la libertad de mercado (las tres últimas) (Comeliu, 2000, p. 22). No obstante, se destaca la importancia que tiene el vínculo particular que en esta visión tienen estos tres ejes y que terminaron generando un cambio estructural importante en las economías latinoamericanas.

gobierno de Pacheco Areco 1968-71 (IE, 1971, pp. 409-22). Se podría tildar de “pacto social” o “gobierno conciliador” es el chileno bajo el gobierno de Frei entre 1966-67 (Sierra, 1969, pp. 91-132).

²² Algunos autores incluso marxistas sostienen que las políticas estatales pueden elevar la tasa de ganancia de la economía (Brenner, 1998), por lo tanto y extendiendo el razonamiento, podrían evitar esas crisis recurrentes si actúan de forma acertada. Sin embargo, como Marx (1980, III, cap.16) había mostrado, la formación de la tasa general de ganancia se determina *ex ante* del proceso productivo con atención a la composición de valor del capital, en dicho sentido, el Estado no interviene en la tasa general de ganancia de la economía y, por supuesto, no evita la interrupción de la acumulación que se referencia como crisis. Pero en lo que sí tiene un efecto, a través de las políticas que instrumenta, es en la redistribución del monto de esa plusvalía total creada en los distintos sectores económicos. Es decir, interviene en la formación de la ganancia media de las ramas económicas (Moseley, 1999), y con ello, en el conflicto de clases por dicha redistribución. Esta acción estatal puede catalizar un proceso de crisis y hacer que unos u otros grupos carguen con sus costos.

Tabla 1.1 Más de 20 años de Reformas Económicas
(Consenso de Washington)

Primera Generación	Segunda Generación
✓ Disciplina fiscal	✓ Reformas legales/políticas
✓ Focalización del gasto público	✓ Instituciones regulatorias
✓ Reforma tributaria	✓ Corrupción
✓ Liberalización financiera	✓ Flexibilidad del mercado trabajo
✓ Tipos de cambio unificados y competitivos	✓ Acuerdos OMC
✓ Liberalización del comercio	✓ Códigos y estándares financieros
✓ Apertura a la inversión extranjera	✓ Apertura “prudente” de mercados de capitales
✓ Privatización	✓ Regímenes no intermedios de tipo de cambios
✓ Desregulación	✓ Redes de seguridad social
✓ Derechos de propiedad	✓ Disminución de la pobreza

Fuente: Rodrik, 2002; Martner y Ocampo, 2002; Williamson, 2004.

Según el uso original que Williamson (1990) le diera, la expresión CW venía a identificar una serie de políticas que no presentaban oposición entre los principales organismos internacionales y que podrían robustecer un acuerdo extendido para afrontar reformas que llevarían a AL a restaurar el crecimiento (según recapitula el mismo Williamson, 2004). En la década de los 80, especialmente crítica para AL, se impuso una ola liberalizadora que se ha dado en llamar “la contrarrevolución neoclásica” (Bustelo, 1999, pp. 157-172; Guillén, 1997; Villareal, 1984; Toye, 2004; Nayyar, 2004). Esta rescataba una crítica a lo que fue el modelo ISI, en particular a la costosa intervención estatal y a la menguada eficiencia económica que propició, como así también a la baja participación en el comercio internacional (Little, 1982; Bhagwati, 1984; Myint, 1987; Krueger, 1990). Los problemas de endeudamiento, las urgencias y la resolución de los conflictos sociales que se sucedieron llevaron a los países a implementar las estrategias de estabilización monetaria restrictiva, ajustes fiscales y achicamiento de los Estados nacionales a mínimas expresiones, políticas que venían “condicionadas” a los créditos de los organismos multilaterales.

El papel de las IFIs (FMI, BM, BID, Tesoro de EEUU, Wall Street) y su “condicionalidad estructural” es fundamental para operacionalizar estas prescripciones que se imponían so pena de aislar a los países de los financiamientos tan necesarios para el desarrollo (Mañán, 2004). Enrique Iglesias (2004) ha presentado al CW como el “empaquetamiento” de esos acuerdos para la

búsqueda de la disminución de la deuda externa latinoamericana y como una vuelta a la ortodoxia.

En la siguiente década, los ‘felices noventa’ (Stiglitz, 2001), se da una superioridad del poder de mercado que sustituirá a las regulaciones políticas tanto en los sistemas monetarios como en la institucionalidad económica en general.

Muchas de las creencias originales de dicho consenso se han debilitado y existen discrepancias al interior mismo de las instituciones de Bretton Woods, y más aún, se encuentran cercadas también por las críticas emergentes de los Bancos Regionales, Comisiones Económicas Regionales, intelectuales independientes, el movimiento antiglobalización y el enjuiciamiento de una realidad adversa. Como puede verse en la tabla, a partir de 1996, se proponen una serie de reformas, nombradas de segunda generación, y que tienen el objetivo de propiciar la “governabilidad del nuevo orden” (Banco Mundial, 1997). El impacto de estas políticas se analizan en el capítulo siguiente.

1.5 Las síntesis actual del pensamiento económico

Las alternativas de desarrollo que se plantean actualmente desde el Estado son herederas de una u otra manera de las corrientes aquí planteadas. Estas propuestas son sostenidas por distintos grupos de interés, clases sociales, partidos políticos y el debate público en general, es decir, por organizaciones de la sociedad civil (en sentido hegeliano).

Estas diversas concepciones o prácticas estratégicas, según se las percibe en la realidad actual de América Latina, pueden resumirse de modo general en la caracterización de una “estrategia de capitalismo salvaje”, propiciada y puesta en ejecución por los intereses dominantes [el capital en general, como clase]; unas “estrategias de sobrevivencia”, a que han sido forzadas las capas sociales más empobrecidas y castigadas; y una “estrategia de humanización del capitalismo”, promovida por las fuerzas políticas que buscan conciliar la defensa de los intereses dominantes con algún ámbito de democracia formal (Vuscović, 1993, p. 85).

Lo anterior, puede desglosarse de forma más certera para visualizar la contradicción y desafío hoy vigentes:

...las consecuencias políticas de una estrategia de crecimiento y exclusión —como lo es la primera—, y las frustraciones económicas a que está condenado el intento de combinar lo esencial de aquélla con acciones complementarias de “solidaridad con la pobreza” —como ocurre en la última—, configuran el desafío actual del diseño y puesta en práctica de otro proyecto social alternativo, capaz de resolver los problemas en el marco de un nuevo patrón de desarrollo económico y social (Vuscović, 1993, p. 84).

Houtart (2001) en su análisis de “las alternativas creíbles del capitalismo mundializado” coincide esencialmente con lo anterior. Por un lado, plantea la corriente que llama *neokeynesista*, misma que acepta la lógica capitalista y defiende los mecanismos de mercado en cuanto motores

de la economía, pero a su vez, resalta la necesidad de regulación del sistema y de limitar los efectos perversos que trae aparejados (Houtart, 2001, p. 3). En dicha alternativa el autor sitúa a la *Tercera vía* de Tony Blair y Bill Clinton como también los programas socialdemócratas y democristianos que sostienen el concepto de “economía social de mercado”. Afirma que el modelo de referencia es la Europa de posguerra, con pactos estables entre el capital y el trabajo además de un Estado garante y activo en la redistribución de la riqueza. Por otro lado, la corriente *poscapitalista*, estaría criticando las bases mismas de la organización de la economía capitalista y allí se encuentran desde versiones revolucionarias hasta otras más conservadoras. Su brega es por una sociedad no individualista y la búsqueda de una construcción colectiva. Los radicales plantean la idea incluso de volver al viejo socialismo aunque imperfecto (pero mejor que la “economía criminal” que describía Castells, 2003) y los que dejan abierta la ilusión de una sociedad mejor como “utopía necesaria” (Ricoeur, citado por Houtart, 2001). Estos planteamientos engloban la diversidad de propuestas que salen de los movimientos anti-globalización enmarcados en la lucha contra las instituciones del capitalismo global.

Aparecen también propuestas que van en el sentido de generar espacios de producción no capitalista, más en el sentido de la “sobrevivencia” que hablaba Vuscović. Es una de ellas, la búsqueda de la extensión de una economía solidaria para generar formas nuevas de producción que alcance a los intersticios sociales que tanto el mercado como el Estado no llegan (Coraggio, 2003). Así se desarrollan experiencias nuevas de cooperación para la producción no formal, como también de circulación y distribución de los bienes por fuera de lo que son los mecanismos de mercado (Hintze, 2003).

En AL igualmente y con un peso político importante se encuentra la corriente neoliberal (que se expuso antes) y que ahora sostiene una visión crítica respecto a la *era del CW*, y la neo-estructuralista.²³ Sin duda es muy arduo distinguirlas en cuanto a que muchos de sus planteamientos suelen entrecruzarse, si bien el papel del Estado en la economía (como la caracterización del mismo) y la creencia en políticas macroeconómicas generales y en una institucionalidad que apunte sólo a fortalecer el mercado son algunos puntos distantes.

La primera, reconoce los efectos negativos de las actuales condiciones económicas derivadas de la rápida conformación de un escenario económico mundial, pero argumenta que los

²³ Estay (1995, pp. 227-254) sitúa como “tres de los principales exponentes de esta corriente” al pensamiento de Raúl Prebisch, Celso Furtado y Aníbal Pinto en la década de los setenta. No obstante, es más común ver la ruptura con el estructuralismo a los trabajos posteriores a los 90 (i.e. con los conceptos más fermentales de Fajnzylber, 1990).

problemas de desempleo y pobreza mejorarán en la medida que los países se adapten al nuevo escenario y se vuelvan más competitivos. A su vez, sostiene que “no hay alternativas” ya que la mayoría de los países abrazan las mismas políticas y la modernización se hace menester para atraer las inversiones extranjeras y generar la competitividad deseada (Kuczynsky & Williamson, 2003; Williamson, 2004; Iglesias, 2004).

La segunda, busca una síntesis original entre la propuesta estructuralista y la dependientista (no marxista) en la coyuntura de la actual economía global que definen como diferente de la que percibieron sus antecesores. Afirman:

...que lo crucial no es la demanda y los mercados. El quid del desarrollo está por el lado de la oferta, calidad, flexibilidad, combinación y utilización eficientes de los recursos productivos, adopción de adelantos tecnológicos, espíritu innovador, creatividad, capacidad de organización y de disciplina social, austeridad privada y pública, énfasis en el ahorro, y desarrollo de habilidades para competir internamente. En resumen, esfuerzos independientes emprendidos desde adentro para alcanzar el desarrollo autosustentable (Sunkel, 1993, pp.8-9).

Las diferencias sustanciales del neoliberalismo y el neo-estructuralismo están en el papel del Estado, mientras los primeros lo subestiman para el proceso de desarrollo los segundos le dan un papel estratégico para “gobernar el mercado” (Kay, 1998, p. 15). Por una parte, los nuevos estructuralistas son críticos de la visión tecnocrática del Estado que caracterizaba a los estructuralistas, no obstante, le otorgan un lugar preponderante para incluso moldear los vínculos de la sociedad civil y para inducir alianzas que permitan favorecer a determinados sectores sociales. Por otra, sostienen que los espacios de acción del Estado se encuentran más limitados en la era de la globalización y reconocen ventajas y límites de la misma. En resumen, rescatan las ventajas de los flujos de capitales en el papel de financiamiento de la inversión para el desarrollo, pero alertan sobre la vulnerabilidad que los mismos presentan para los países dependientes (CEPAL, 2002, pp.99-132; Kay, 1998; Ocampo, 2003, 2004, p.93). Se plantea, en un sentido más amplio, dirigir el proceso de desarrollo con políticas macroeconómicas autónomas (anti-cíclicas) y políticas industriales y sociales desarrollistas que rescaten las experiencias de los países del sudeste asiático e incluso las latinoamericanas parcialmente exitosas como Brasil o Chile (Kay, 1998, p. 14).

El dilema planteado por el pensamiento latinoamericano actual está en superar la contradicción que significa la estrategia de ‘competencia salvaje’ con las idea de “solidaridad con la pobreza”. La primera es vista como la más idónea para articular la economía de exportación de manera de aumentar la eficiencia y posicionarse en la frontera del desarrollo capitalista sectorial

(Kuczynsky & Williamson, 2003; Williamson, 2004; Iglesias, 2004). La segunda, en lo que hace al ámbito interno, se estima que con políticas sociales se contribuiría a esa “humanización” que hoy se denominaría crecimiento equitativo (CEPAL, 1990; Fajnzylber, 1990, 1991; CEPAL, 2002, pp.99-132; Ocampo, 2002a; 2003 2004).²⁴

1.6 Elementos para el enfoque teórico-metodológico de esta investigación

La bibliografía económica muestra una tendencia a enfocar metodológicamente la realidad de AL bajo el prisma del capitalismo occidental, con su historia y su agenda. Algunas veces, se interpreta el desarrollo latinoamericano como la repetición tardía de la suerte del mundo desarrollado, para decirlo de otra manera, como *la imagen trasnochada del pasado occidental*.²⁵ Otras, se busca modelar la realidad latinoamericana con los esquemas de la acumulación originaria del capitalismo desarrollado. ¿No será que la realidad es más compleja y habrá que estudiarla a partir de las especificidades concretas y de la experiencia empírica de los países para luego llegar a generalizaciones de ese estilo?

Una visión del desarrollo puede deducirse de lo que planteaba Furtado (1982, p. 149):

...la experiencia ha demostrado ampliamente que el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y sólo secundariamente económico. Se produce el desarrollo cuando en la sociedad se manifiesta una energía, capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas.

¿Será el desarrollo ese “emergente social” que resulta de desatar esas energías y articularlas de manera de construir con ellas sinergias para elevar la calidad de vida de los pueblos? (Bossier, 2002, p.1).²⁶

²⁴ En entrevista al mismo Fajnzylber (Fernández, 1991) ya se le planteaba la pregunta de si había un acercamiento con el neoliberalismo. La respuesta era que existía coincidencia en los objetivos de las reformas económicas de corto plazo con el pensamiento neoliberal por más que las explicaciones teóricas y en el largo plazo mostraban diferencias irreconciliables (ver, anexo 2). Por supuesto, esta postura resulta opinable y se podría sostener que en esencia ambas propuestas pudieran ser complementarias, o que incluso, podría diferenciarse, hasta hoy subsisten dichas interpretaciones.

²⁵ La expresión se interpreta en el sentido de Marx en que las experiencias capitalistas primigenias tendían a representar una imagen de futuro para los desarrollos posteriores.

²⁶ Si así fuera habría que ir más allá de conceptos estáticos (en el sentido del peso de las variables *stock* para su explicación) de capital social, o capital humano, y avanzar hacia construcciones más dinámicas como la de “capital intangible” (Bossier, 2002). Independientemente de lo acertado de la nomenclatura de Bossier, el trabajo subraya la necesidad de identificar esos *activos sociales* que “*crecen con el uso*”, como la solidaridad, cuyo ejercicio la hace más extendida y poderosa. Tal vez no sean entonces tan intangibles, salvo para los plazos más inmediatos como los que rescata la economía neoclásica (la dimensión de la competencia capitalista), su tangibilidad y perdurabilidad en el tiempo son más que importantes para otras dimensiones también imprescindibles para evaluar un sistema económico (i.e. justicia y democracia).

Se apunta aquí que la última fase de globalización que se instauró en los 90 permitió reestructuraciones internacionales que llevaron a un fortalecimiento de la economía estadounidense en desmedro de la CEE (Comunidad Económica Europea) y de Japón y la zona asiática. Existieron reestructuraciones capitalistas de importancia en los países ex socialistas, también en China e India, y gran retroceso económico en el contexto del mundo periférico,²⁷ y particularmente, en América Latina. A la luz de los resultados económicos hay gran frustración que cuestiona la teoría misma que sostuvo esos preceptos articulados en Washington y también la gestión concreta de dichas reformas.²⁸ ¿Será este fracaso propicio para una coyuntura internacional alentadora para el cambio de paradigma con que se articuló la economía de los años pasados?

Toda la economía neoclásica reinterpretada por los llamados “Chicago Boys” (o los “Chicago Men” chilenos o actuales “neoliberales”) otorga al mercado un *status* despolitizado que no tiene. Sería muy difícil definir “un mercado” de forma pura, económicamente hablando, sin hacer alusión a alguna restricción o especificación propia de las políticas gubernamentales. El “libre mercado”, incluso como abstracción es muy controversial y para definirlo habría que aceptar que siempre existe algún tipo de regulación. Hay regulaciones aceptadas por todos que definen los límites del mercado, o más precisamente, lo generan. El mismo Polanyi ([1944]1992) afirma que el libre mercado es producto de “un enorme, continuo, organizado y centralizado intervencionismo” para hacer compatible “la simple y natural libertad” de Adam Smith con las “necesidades de la sociedad humana” (Chang, 2004, p. 50-51; 2005).²⁹ ¿No será una falsa

²⁷ Aquí la excepción del mundo pobre la constituye fundamentalmente China e India, pero si lo medimos en indicadores burdos de distribución, como el producto *per cápita*, estos países lograron un avance indiscutible.

²⁸ El mundo desarrollado, y su objetivación política en el Grupo de los Siete (G7) representan el *núcleo de la acumulación mundial*, moldean como expresara Marx en el Manifiesto Comunista, “el mundo a su imagen y semejanza”. El capitalismo depende de la extensión de las relaciones sociales a nivel planetario. Más aún, ante una crisis de la acumulación, la causa contrarrestante por excelencia resulta la ampliación de los mercados (Marx, 1983, III, cap.16), o como ahora se denomina, una nueva fase de globalización mercantil. Esta fase es producto de la estrategia que el capital lleva adelante para emprender la restauración de la tasa de ganancia, cuyo ciclo descendente comienza en 1968 (Moseley, 1999). Dicha estrategia del “capital en general”, como clase al decir de Marx, se llevó a cabo en varias dimensiones (Foladori, 1990) y las instituciones de Bretton Woods (FMI, BM, OMC) ejercieron la responsabilidad instrumental en lo que a la economía se refiere. Fue así que se articularon modelos económicos e instrumentos de política promovidos y “vigilados” por estos organismos para su adopción e implementación en los gobiernos latinoamericanos.

²⁹ Baste un ejemplo. El trabajo infantil está regulado, y seguramente la gran mayoría de los habitantes de las sociedades contemporáneas lo acepten como razonable, por lo tanto constituye una intervención que especifica un mercado de trabajo en ciertas circunstancias. De aquí que el libre mercado sea una expresión muy lejana a las condiciones en que operan y se definen los mercados capitalistas. Nos preguntamos en el mismo sentido ¿será posible pensar en un Banco Central “autónomo”, “independiente”, realmente “despolitizado”, más allá de la retórica y las leyes que lo sustenten?

oposición la discusión entre “Estado o mercado” como disyuntiva de la gestión económica, a pesar de lo recurrente que fuera en los últimos 25 años?³⁰

El enfoque de la economía política que aquí se persigue, permite vincular la dimensión de la competencia mercantil (la propiamente económica) con otras dimensiones como la transversal ‘de poder’ emanado de los equilibrios sociales existentes y la correspondiente a la capacidad que tiene una sociedad para democratizar las principales decisiones que se toman en su seno.³¹ Por un lado, el criterio de justicia, evalúa la repartición del producto social y las formas en que se distribuyen las cargas y beneficios en la sociedad. Por otro lado, el criterio de democracia refiere a cómo la sociedad y sus partes integrantes (clases, instituciones sociales, sindicales, sectores económicos y actores en general) se involucran en las decisiones que les atañe y que los beneficia o perjudica.³² Si definimos como ociosa la discusión entre Estado o mercado, ¿no será un replanteo más acorde pensar en qué tipo de Estado y qué tipos de mercados son congruentes con los objetivos de desarrollo? Y, a la hora de evaluar el desempeño del sistema económico, ¿es suficiente hacerlo a partir de la dimensión de eficiencia (en el sentido de competencia capitalista) o serán necesarias las otras dimensiones?

Se plantea aquí que las *clases sociales* siguen siendo una categoría teórica imprescindible. Las contradicciones de intereses que se expresan en una sociedad y cuya resolución explica la dinámica social, trasciende al Estado y a los mercados, no obstante estos también influyen a favor de grupos pre-elegidos. A su vez, dichas contradicciones muchas veces no se resuelven fácilmente y quedan latentes, o bien se constituye una ‘coyuntura de poder’ que permite manejar los conflictos. El manejo de las tensiones o conflictos no implica necesariamente una nueva

³⁰ Fue muy controvertido el papel del mercado y del Estado en las nuevas economías industrializadas de Asia y ello inspiró una polémica al interior de las principales instituciones económicas globales. En los 80’, el BM, el FMI (1996, cap. 3 y 4) y la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI, 1996) sostenían que la capacidad competitiva de los países asiáticos se correspondía con la eficiencia de sus relaciones mercantiles. Las mismas críticas desde los estudiosos de Japón y Corea hicieron reconsiderar tal posición (Kim, 1983, 1985, 1991, 1992; Amsden, 1980, 1993, 2001; UNCTAD, 1996; Rowthorn, 1996; Singh, 1996; Chang, 1994, 2003, 2004; Jomo, 2004)). Se pasó luego a la tesis de la “suma cero”, misma que seguía sosteniendo la importancia del “libre mercado”, empero ante la imposibilidad de afirmar a mediados de los 90 que el Estado no había participado en la industrialización asiática, ahora según se decía, esa intervención había eliminado las imperfecciones de mercado construyendo un eficiente mercado libre y competitivo (Fishlow et al., 1994; Gore, 1996).

³¹ Cuando se habla de democratizar las principales decisiones quiere significarse aquellas decisiones políticas fundamentales que hacen al qué, cómo y para quienes producir. Países de fuerte tradición democrática en lo electoral (formal), como Uruguay, nunca tuvieron un proceso de democratización del acceso a los principales recursos naturales (i.e. tierra).

³² Por ejemplo, la igualdad ya no formal sino sustantiva de acceso a los recursos, cualquiera sean estos, desde los naturales (renovables o no) hasta los considerados derechos individuales, desde la salud, educación, derechos humanos propiamente, derechos económicos y sociales (i.e. entre estos al trabajo).

alianza de clases, muchas veces es sólo una resolución transitoria que posibilita algunos cambios pero que, como regla, no lleva a formas económicas nuevas.³³

Las políticas se entienden en este trabajo como los instrumentos del Estado y de esos múltiples y dinámicos equilibrios que se objetivan en él, en la burocracia o en organizaciones sociales de acción política (sindicatos o gremiales empresariales) o de acción económica (empresas, conglomerados, etc.). Por lo tanto, es a partir de dichas políticas, donde la articulación de intereses y la lucha estratégica tienen un efecto particular sobre la realidad.³⁴ ¿Será posible una institucionalidad diferente que permita desembocar en un crecimiento incluyente y socializador de los frutos del bienestar? (Arrighi, 1982, p. 248)³⁵

Esta tesis se inscribe en la subdisciplina de las ciencias sociales que se denomina “Economía del Desarrollo”, misma que busca identificar aquellos elementos de la teoría y la práctica económica del desarrollo que explican una determinada época, sus euforias y frustraciones (Chang & Breguel, 2001; Bustelo, 1999).³⁶ Sostiene que la dinámica de la

³³ El desarrollo capitalista se ve a menudo cercado por las mismas fuerzas endógenas que explican su capacidad productiva, sus propias contradicciones terminan incluso con una interrupción de la misma acumulación capitalista. Las crisis son parte del desarrollo capitalista y está indisolublemente ligado a éste. Por un lado, las crisis permiten una rearticulación de la anatomía del sistema económico y, con ello, resultan una bisagra para nuevas etapas de estabilidad. Por otro lado, nos recuerda la historicidad del modo de producción capitalista (Foladori & Melazzi, 1980, pp. 196-208) En este entendido, ni el Estado, ni el mercado, tampoco una determinada política económica — por lúcida u original que parezca—, ni siquiera la voluntad de una clase social podría evitar las crisis capitalistas. Por lo contrario, son estas crisis las que abren el camino a reestructuraciones del mapa de clases, de las fuerzas al interior del Estado y sus estrategias (entre ellas las políticas económicas), como así de la competencia mercantil, oligopólica u otra. No obstante, las políticas en cuanto instrumentos de la gestión estatal, el funcionamiento del mercado para asignar recursos, las clases sociales y su accionar organizado para la creación, apropiación y repartición de dichos recursos, *pueden precipitar* la crisis de un determinado desarrollo capitalista o bien *atenuar* su impacto en algunos sectores y trasladar a otros los costos que las reestructuraciones conllevan. (Friedman, 1967; Arrighi, 1985; De Brunhoff, 1985). Para el análisis propiamente de clase rescatamos el enfoque de la sociología del conflicto que se constituye a partir de los trabajos parciales de Marx al respecto, no obstante, la sociología americana que basa su análisis en el consenso tiene conceptos que permiten explicar también el “manejo de las tensiones” o los “equilibrios dinámicos” a que hacemos referencia (Merton, 1950? Parsons, 1955; entre otros).

³⁴ En estos conceptos hay coincidencias en los pensadores liberales, keynesianos y marxistas, aunque muchas veces el discurso ideológico-político insinúa lo contrario. Es común, tanto en los debates electorales como en las críticas a las políticas económicas más recurrentes, la idea de la existencia de políticas salvadoras (buenas por naturaleza, idóneas para evitar tal o cuál debacle). Muchas veces se deposita en el Estado la responsabilidad última de todos los procesos, cuestión que no se ajusta al desarrollo capitalista y menos al papel histórico del Estado en dicho sistema.

³⁵ Esto no implica sostener que el Estado va ir en contra del sistema capitalista. Arrighi (1982, p.248) criticaba las visiones burguesas de las crisis que consideraban al Estado “una especie de *deus ex machina*” olvidando que “el Estado es un producto de las contradicciones de la sociedad capitalista y que su capacidad de incidir sobre ellas no es ilimitada, sino que está fuertemente condicionada por las mismas contradicciones sobre las que intenta actuar”, por lo tanto, “no puede eliminar la tendencia a la crisis, a menos que se piense que el Estado burgués pueda plantearse como objetivo la eliminación de la burguesía”.

³⁶ Hablar de ‘Economía del Desarrollo’ parece más acertado que hablar de Teoría Económica del Desarrollo (Bustelo, 1999), ya que la preocupación de articular una economía para el desarrollo convoca un espectro más amplio de disciplinas sociales que las teorías económicas propiamente. La versión sajona que se ha impuesto

dependencia de los países que constituyen la periferia del mercado mundial no puede entenderse separado de las relaciones con el centro desarrollado. Comparte con el pensamiento clásico latinoamericano el *pesimismo* sobre las bondades ‘intrínsecas’ del *comercio internacional* y subraya las asimetrías que el actual proceso de globalización ha potenciado (tanto entre países como al interior de éstos).

Se retoma del debate desarrollista la crítica a la teoría del *comercio internacional* y a la macroeconomía neoclásica convencional, la teoría estructuralista de la inflación³⁷ y la idea fuerza que considera al Estado como articulador de la economía (Gutiérrez, 1994, p. 118).

Se subraya, en el mismo sentido de la CEPAL, la importancia de: a) la inserción internacional, su especialización y la dependencia de los flujos de capital internacional como condicionantes de la dinámica económica; b) el hecho de que los mecanismos de difusión del cambio técnico no facilitan la convergencia de los niveles de desarrollo, por lo que es necesario un papel activo y corrector del Estado para tales fines; y c) el énfasis en el problema de la equidad y su relación con el desarrollo, apuntando a las formas de las estructuras productivas y los sistemas de propiedad como condicionantes de la distribución de los frutos del desarrollo (Ocampo, 2000).

Como ya señalamos desde la introducción, se identifican tres dimensiones y su relación para distinguir fases del proceso histórico reciente de Uruguay. Estas son: *el tipo de inserción internacional, el financiamiento del desarrollo y el papel del Estado*. A partir del análisis teórico antes expuesto y de la historia económica de Uruguay entendemos importante subrayar esos tres elementos que se toman como guía metodológica para la identificación de las fases de la economía uruguaya y que se exponen en los capítulos 5, 6, 7.

Se afirma en el sentido que argumentó la CEPAL (Prebisch, 1984; Rodríguez, 2001) el papel determinante que tiene la inserción internacional del país en la estructuración y dinámica de la economía doméstica, a su vez, el grado de dependencia que se establece en la división internacional del trabajo y que limita las oportunidades de desarrollo (Cardoso & Faletto, 2003; Sunkel, 1993). En este sentido, describir y entender la inserción internacional nos permiten

“*development economics*” refiere a las ‘economías en desarrollo’, y en especial, en pensar estrategias que permitan capitalizar las ‘ventanas de oportunidades’ que se presentan para estas economías en un orden económico mundial que les es particularmente adverso.

³⁷ A menudo se desestima el aporte teórico que permitió entender la dinámica de los precios vinculado a la estructura económica y social, sin embargo, antes de CEPAL (y los aportes de Juan Noyola y Anibal Pinto) la teoría neoclásica estudiaba sólo los mecanismos de propagación de la inflación pero no sus causas intrínsecas.

también conocer la estructura económica del país y sus potencialidades y límites. El financiamiento es una herramienta básica para reestructurar la economía, crear nuevos sectores, integrar agentes del desarrollo, etc., y ello pasa por generar condiciones de rentabilidad para el ahorro interno y el externo pero articulado a objetivos de desarrollo. No obstante, la institucionalidad internacional (FMI, BM, OMC) que regulan y exigen condiciones de libertad para el financiamiento externo implican *corsets* a las políticas de desarrollo (CEPAL, 2002a; Martner & Ocampo, 2001; Ocampo, 2005). El Estado es sin duda el gran articulador de la economía, si bien éste es producto de las contradicciones de la sociedad civil y sus resoluciones concretas (Gramsci, 1975), cuenta con cierta autonomía relativa que le permite generar acuerdos, vincular sectores económicos y enfrentar las vicisitudes de las relaciones internacionales (Chang, 2004, 2005).

- La *inserción internacional*, de los países periféricos en los circuitos de acumulación a escala global —por la vía del comercio, flujos de inversión y créditos—, vincula de forma dinámica las estructuras económicas domésticas de estos países con sus homólogas del centro desarrollado. Este vínculo constituye una relación de dependencia que subordina las estructuras domésticas, situación que se reproduce con base a los flujos de excedentes correspondientes a una relación desigual de intercambio (Prebisch, 1951, 1983, 1984; Furtado, 1961; Rodríguez, 2001; Pinto, 1965, 1967, 1978; entre otros). La forma en que se procesa dicha dependencia y las características que adquieren esos flujos de excedente es posible describirlos en las fases que ellos adoptan (Barán ([1957]1975), Barán y Sweezy, ([1966]1972)).³⁸ En las condiciones actuales de la división internacional del trabajo es muy difícil pensar en la autarquía o en la ruptura con el sistema capitalista como planteaban los dependentistas (nacionalistas o marxistas), no obstante, otras alternativas de inserción internacional podrían oponerse a la liberalización y apertura irrestricta del neoliberalismo. En este sentido, el pensamiento de CEPAL y los neo-estructuralistas, como también las experiencias de desarrollo reciente del sudeste asiático lo sustentan, es posible proteger a los sectores estratégicos para resguardar la autonomía de los países y proveer las necesidades básicas que el mercado no asegura.

³⁸ Dos de las modalidades históricas más importantes en la que AL exporta el excedente son: la relación de términos de intercambio y el servicio de la deuda. En los años 90 se le suman otras formas que tienen que ver con los flujos privados de capital que obtienen: dividendos, royalties, beneficios, intereses, etc. Estos flujos privados de capital son los siguientes: créditos de bancos extranjeros o instituciones multilaterales al sector público o privado, la inversión extranjera directa, la inversión en portafolio (o cartera) y las remesas privadas (Gabel, 2005).

- El *acceso al financiamiento* es una necesidad de los países de menor desarrollo, sin embargo, las actuales formas en que opera la dependencia (la nueva institucionalidad global y sus condicionantes, la inestabilidad monetaria y la desregulación en las economías nacionales) llevan a aumentar la vulnerabilidad económica y social de los países. Si bien la inversión extranjera podría ser un catalizador del proceso de desarrollo, compatibilizar los móviles de ésta con los objetivos de desarrollo nacional no es una tarea fácil. Es posible coincidir con CEPAL en la necesidad de direccionar la inversión extranjera directa (IED), en especial a los nuevos sectores,³⁹ y se rechaza la práctica del neoliberalismo de propiciar la IED sin condicionantes. Desechar al capital extranjero como proponía los dependentistas (radicales) tal vez no sea el camino, pero la experiencia de varios países (Japón, Corea, Chile, etc.) señala que es posible proteger a los sectores estratégicos y a los grupos más vulnerables de los efectos de volatilidad financiera. El ahorro interno es fundamental para financiar el desarrollo, pero éste en el caso que ocupa al trabajo encontró más facilidades para fugarse que para invertir en los procesos productivos internos. Se resalta la visión neo-estructuralista que también hace hincapié en el papel de una macroeconomía anti-cíclica (además del manejo de la volatilidad) para articular escenarios proclives a la inversión de largo plazo.
- Se asume la crítica dependentista a la visión limitada del Estado existente en los trabajos de CEPAL, donde éste tiene un *status* separado de la sociedad civil y aparece exento de las contradicciones de clase y la dominación política que se lleva a cabo (Cardoso y Faletto, 1969). Conocer las alianzas sociales que sostienen una determinada forma de Estado y las “coyunturas de poder” que en él se tejen, siguiendo a los dependentistas, se señala indispensable para evaluar la viabilidad de un proyecto político determinado (Vuscović, 1993; Kay, 1998; Cypher, 2004).⁴⁰ Se afirma, con los neo-estructuralistas, la

³⁹ Esta idea apuntaba a la diversificación económica, la IED podría cumplir ese papel de desarrollar sectores inexistentes preferentemente y para ello serían necesarias condiciones especiales. Sin embargo, la competencia de la IED en los sectores estratégicos ya sería más controvertida y quizás fuera imprescindible una regulación cuidadosa.

⁴⁰ Criticando la visión liberal (podría extenderse a la Cepalina) del Estado como separado de la sociedad civil, Gramsci escribe:

Las posiciones del movimiento del libre cambio se basan en un error teórico cuyo origen práctico no es difícil de identificar, pues reside en la distinción entre sociedad política y sociedad civil, que de distinción metódica es transformada en distinción orgánica y presentada como tal. Se afirma así, que la actividad económica es propia de la sociedad civil y que el estado no debe intervenir en su reglamentación. Pero como en la realidad efectiva sociedad civil y Estado se identifican, es necesario convenir que el liberalismo es también una “reglamentación” de carácter estatal, introducida y mantenida por la vía legislativa y coercitiva (Gramsci, 1975, p. 54).

relativa autonomía del Estado para lograr objetivos de desarrollo que implique alianzas de clase propensas a la integración social y el mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población. Para ello, el papel ineludible del Estado y su carácter (en alusión a las alianzas sociales que le dan contenido) es —a diferencia de la propuesta neoliberal— fundamental para: a) una inserción externa acorde con los objetivos de desarrollo nacional; b) generar condiciones de financiamiento que no impliquen la hipoteca de la autonomía nacional y que no cercenen la capacidad de los grupos sociales más frágiles de participar en las decisiones que hacen a sus intereses. En el sentido anterior, se subraya el optimismo sobre las posibilidades de mejorar las condiciones de vida.

- Estas tres dimensiones que se acaban de explicitar y vincular con la discusión teórica de la cual es heredera, presentan una interrelación producto de variables específicas que se objetivan en construcciones teóricas que se comportan como macro-variables. En la dimensión de la inserción internacional cobran importancia variables como el nivel y la estructura de las exportaciones y las importaciones, tipo de productos y su relación productiva, orígenes y destino de la comercialización externa, mercados y composición de la demanda, requisitos de proporcionalidad de la producción, etc. La segunda dimensión se construye a partir de identificar el tipo de políticas que lleva adelante el Estado, ya sean políticas explícitas o implícitas, política económica de forma genérica o bien específicas por sectores, si discrimina o no el tipo de actividad, si regula de forma activa o si es el mercado el que se encarga de fijar reglas. Por último, la tercera dimensión, la del financiamiento, se impone identificar las fuentes del mismo, ya sean el ahorro interno o externo, capital de propiedad extranjera, nacional o estatal, la modalidad de los flujos hacia el país o desde éste al resto del mundo, los sectores que se benefician y aquellos que se perjudican y las razones de este impacto.
- A su vez, las macro-variables que explican son el crecimiento económico (su dinámica y determinantes), inversión (dinámica, estructura y composición sectorial), inflación, empleo y desempleo, distribución del ingreso, pobreza, migración internacional. Conceptos largamente debatidos en la bibliografía tendrán particular atención como la heterogeneidad estructural y la dependencia externa y los flujos de excedentes (las vías por la que los mismos se efectivizan: términos de intercambio, intereses del capital, dividendos, deuda externa e interna, ya sea pública o privada). También tiene especial

relevancia describir y contextualizar los pactos sociales hegemónicos o dominantes, los regímenes políticos que le son afines a dichos pactos y el continuo autoritarismo-democracia que se sucede ya sea por la operación de la dinámica económica o la regulación estatal o bien por la coacción física directa del mismo Estado.