

## Las interpretaciones del desarrollo en América Latina\*

Berenice P. Ramírez López •

### Introducción

Las reflexiones sobre el desarrollo económico constituyen uno de los temas de actualidad y relevancia más debatidos. De actualidad, por la agudización de la crisis económica que ha ocasionado desde 1981 un profundo retroceso económico y social en los países latinoamericanos. De relevancia, porque esta situación ha trasladado a primer plano la discusión sobre los retos y las alternativas que se le presentan a la región para superar el estancamiento económico.

La expresión concreta de esta búsqueda se observa cotidianamente en procesos que reflejan la dinámica de la economía y de la sociedad. Así, la modernización, reconversión industrial, privatización, concertación, planes de desarrollo, etcétera, son resultado de la puesta en marcha de alternativas, todavía inciertas para nuestras sociedades.

En esta línea de preocupaciones, el objetivo del presente artículo es reflexionar sobre las interpretaciones de desarrollo imperantes en

---

\* Este ensayo fue elaborado a partir de la conferencia que se impartió en la Sección de Graduados de la Escuela Superior de Economía en el Instituto Politécnico Nacional el 28 de noviembre de 1989.

• Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

América Latina y sobre el significado de los procesos y políticas económicas que en su globalidad se han instrumentado e instrumentan orientadas por ese objetivo, así como las posibilidades que han tenido y tienen de alcanzarlo.

Para ello, los puntos a desarrollar son los siguientes: 1. El concepto de desarrollo en el pensamiento económico. 2. La concepción dominante de desarrollo en América Latina y las estrategias instrumentadas en los últimos cuarenta años. 3. La crisis de los ochenta, su interpretación y propuestas de desarrollo. 4. Los resultados y las tendencias que marca la política económica actual y sus efectos para el crecimiento y desarrollo futuros.

### El concepto de desarrollo en el pensamiento económico

El concepto de desarrollo está íntimamente ligado a la aparición y fortalecimiento del sistema capitalista, por ser este un sistema basado en la creación y expansión del excedente económico.

Desde los siglos XVIII y XIX, este proceso fue asociado por el pensamiento económico de los clásicos con las siguientes ideas afines: creación de riqueza, evolución, progreso, crecimiento e industrialización.<sup>1</sup>

Las interpretaciones del desarrollo son corrientes de pensamiento sobre la realidad económica que se estructuran mediante dos elementos: a) una concepción teórica-metodológica y b) una concepción ideológica.

Estas corrientes de pensamiento, reflejan principalmente preocupaciones básicas de toda sociedad que están referidas a la construcción de un espacio económico.

Aquí interesa resaltar que la construcción de un espacio económico implica la confrontación de lógicas sociales con distintas visiones de sociedad. Esta confrontación se resuelve mediante la implantación hegemónica de fuerzas políticas que estructuran un determinado poder económico y político. Por lo tanto, toda propuesta de desarrollo por su contenido, persigue fines e intereses específicos.

Al tomar en cuenta los elementos aquí señalados, hay que precisar dos definiciones que recogen el marco de referencia en el que

<sup>1</sup> Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz. *El Subdesarrollo latinoamericano*, México, Siglo XXI Editores, 16ª edición, 1982, pp. 1-245.

nos estamos situando. Para tal efecto, es necesario diferenciar desarrollo económico de crecimiento económico, ya que ambos forman parte del continuo debate que sobre este tópico se ha dado en los planteamientos del pensamiento económico y social latinoamericano.

De esta forma, asociamos el desarrollo económico con el proceso permanente y acumulativo de cambio y transformación de la estructura económica y de la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, éste no sólo debiera expresarse en mayor bienestar material, sino también en mejores condiciones de vida y de participación social y política para el grueso de la población (acceso a educación, cultura, vivienda, organización, etcétera).

Por el contrario, el crecimiento económico se identifica con cambios en los parámetros macroeconómicos y en la generación de mayor capacidad de acumulación. En este caso, se relacionan procesos encadenados. A una mayor tasa de ahorro, se asocia una mayor tasa de inversión, mayor industrialización, mayor ingreso, un incremento en el PIB per cápita y por lo tanto, mayor desarrollo.

La concepción de desarrollo como crecimiento económico ha sido la dominante en el contenido de las políticas económicas que han seguido los gobiernos latinoamericanos en los últimos 40 años. Pasemos rápidamente a revisar sus particularidades.

### La concepción de desarrollo dominante: Un breve recuento

La preocupación del desarrollo identificado como crecimiento económico, aparece con mayor determinación en América Latina después de la segunda posguerra, condicionada ésta por situaciones internas y externas.

A nivel interno, los efectos de la crisis de los treinta y de la Segunda Guerra Mundial, enfatizaron en la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas por las características de su estructura productiva y por su forma de inserción al mercado mundial. A nivel externo, la clara hegemonía norteamericana en la región y la declaración explícita en la carta de creación de la Organización de las Naciones Unidas de "buscar el progreso y mejorar los niveles de vida" formaron parte de los condicionantes que situaron al desarrollo en un punto central de reflexión.

Con la elaboración de los primeros documentos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1949,<sup>2</sup> se le da proyección a una interpretación de desarrollo que lo va a identificar con el establecimiento de estructuras productivas similares a las de los países altamente industrializados, con fuerte incorporación tecnológica para hacer posible el aumento de bienestar material.

Por su influencia y correspondencia directa en la política económica instrumentada por los gobiernos latinoamericanos, el pensamiento cepalino ocupa un lugar central en las interpretaciones de desarrollo dominantes en la región. Identificadas como políticas responsables del periodo desarrollista en los años cincuenta y sesenta, vamos a recordar algunas de sus características.

El pensamiento cepalino se compone de una interpretación histórica que define a la estructura productiva como heterogénea y especializada, es decir, con grados de productividad diferentes y concentrada en producir bienes primarios. Conceptualmente analiza la relación con los países de mayor industrialización a partir de una visión de países centro y de países periferia diferenciándolos por su estructura económica. Asimismo, mediante la aproximación al pensamiento neoclásico y keynesiano, los teóricos de esta corriente deducen que en estos dos tipos de economía el ciclo económico asume características disímiles y que los instrumentos cambiarios y monetarios ofrecen distintas posibilidades para hacer frente a los problemas de empleo.<sup>3</sup>

Así, la CEPAL concluye señalando que América Latina ha tenido una inserción débil y vulnerable a la economía mundial por el rezago de su estructura productiva que impide generar progreso técnico, mayor productividad y superar el desempleo estructural.

Frente a este diagnóstico la propuesta fue: modernizar y buscar mediante un proyecto global de desarrollo industrial superar esta situación de atraso. Industrialización deliberada que significó políticas expansivas con fuerte participación del Estado.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> CEPAL. "Estudio Económico de América Latina, 1949", enero 1951. CEPAL. "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, 1950" en *Boletín Económico de América Latina*, vol. VII, núm. L, 1962.

<sup>3</sup> Prebisch, Raúl. *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, FCE, 1963, capítulos I y II.

<sup>4</sup> CEPAL. "El pensamiento de la CEPAL", Santiago, ILPES, 1970. Octavio Rodríguez, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, Siglo XXI Editores. Alejandro Álvarez. "El Estado en el pensamiento de la CEPAL", *Investigación Económica*, núm. 138, México, abril-junio, 1976.

Más aún, ideológicamente el pensamiento cepalino de los años cincuenta se identificaba con la propuesta de profundizar el capitalismo nacional mediante la industrialización, teniendo como sector líder a la burguesía industrial.

Para hacer viable su propuesta sugirió, como política económica, la industrialización por sustitución de importaciones<sup>5</sup> a partir de impulsar las siguientes medidas: ofrecer incentivos fiscales, políticas proteccionistas a los industriales y redefinir el papel del Estado como rector de la economía. Al identificar a la industrialización con mayores tasas de acumulación, mayor crecimiento de la producción y mayor complementariedad intersectorial, se infirió que ello permitiría enfrentar la tendencia al desequilibrio externo, al deterioro de los términos de intercambio y al desempleo estructural.

Sin embargo, para fines de los años sesenta, las economías de América Latina seguían presentando, a pesar del crecimiento industrial, desequilibrios externos, mayor desempleo y un deterioro más profundo de los términos de intercambio, además del papel preponderante que empezaba a tener en la producción de la región la inversión extranjera directa y las firmas transnacionales. Junto a ello, había expresiones de movilización social y de revolución popular (Revolución Cubana). Frente a este escenario, el pensamiento cepalino se vio obligado a revisar su análisis y a proponer otras medidas de política económica. Se habló más de los límites estructurales de los países periféricos y se ubicó el aspecto sociológico y político de los cambios en la estructura productiva. Así, afloraron estudios sobre las condiciones y los efectos sociales de las propuestas de desarrollo. De esta forma, cobraron mayor fuerza los lineamientos de política económica que apoyados en el análisis estructuralista, incluyeran una visión social y política. En esta orientación se inscriben las propuestas en torno a la planificación económica, integración regional, reforma agraria y política laboral. Estas propuestas, de corte reformista se dirigieron fundamentalmente a paliar las contradicciones sociales, acentua-

<sup>5</sup> Las políticas de industrialización datan para algunos países desde principios de siglo y para otros desde los años treinta, entre estos casos tenemos a México, Argentina, Chile, Uruguay y Brasil. Por lo tanto, lo que hace la CEPAL con base en el Diagnóstico de la Economía Latinoamericana de 1949 y 1950, es proponer el reforzamiento de la industrialización vía sustitución de importaciones para el conjunto de la región latinoamericana, mediante políticas expansivas, derivadas de un Estado rector de la conducción económica y como camino necesario para lograr transformaciones estructurales.

das por la forma en la que el capitalismo se expandió durante estos años.

Entre los aportes del pensamiento cepalino, cabe destacar que su interpretación del desarrollo sistematizó las características de la estructura productiva de la periferia, estableció los límites para lograr un desarrollo equilibrado, describió cómo estas transformaciones son condicionadas e influidas por las relaciones comerciales con el centro.<sup>6</sup> Además, es un pensamiento que en los años ochenta tuvo vigencia, aunque ha dejado de ser dominante y reafirma su concepción centro periferia al señalar que hasta nuestros días la especialización y heterogeneidad se reproducen y reaparecen bajo nuevas formas.

Esta concepción del desarrollo fue ampliamente revisada en su contenido y resultado durante los años setenta. En esos años, las críticas más consistentes las recibió de parte del pensamiento progresista, marxista y de izquierda latinoamericana.

A la concepción de desarrollo propuesta por la CEPAL, se le hizo responsable de ubicar de forma separada los cambios en la estructura productiva de las transformaciones sociales, quedando por lo tanto su propuesta en una alternativa de crecimiento y no de desarrollo.

Se criticó también la reforma agraria propuesta y el que las políticas proteccionistas hubieran derivado en una protección para el productor, más que para el producto, beneficiando con ello a las firmas transnacionales.

Asimismo, se le inculcó de no incluir el examen del comportamiento de las clases en el proceso de reproducción social, resultando incompleto el análisis acerca del sistema de dominación, razón por la cual, en el pensamiento cepalino, el Estado aparece como árbitro neutral y conductor del interés general.

A finales de los años setenta, el pensamiento neoliberal enfiló sus críticas a muchas de las propuestas desarrollistas. Sus principales argumentos fueron en contra de las políticas expansionistas, del proteccionismo y de la participación del Estado en la economía. A estas políticas se les responsabilizó de precipitar las condiciones de la aparición de la crisis de los años ochenta.

Sin embargo, rescatan de la concepción ideológica cepalina, dos conceptos que durante los años ochenta se han expresado como

<sup>6</sup> *Op. cit.*, Rodríguez, Octavio, capítulo VIII.

dos procesos necesarios para superar la crisis: la modernización y la concertación. La modernización o adecuación de la sociedad a las transformaciones productivas y tecnológicas y por lo tanto a nuevas funciones, fue ya un concepto en boga durante el proceso de industrialización de los años cincuenta y sesenta. De igual forma, la concertación o mecanismo de cooperación entre las clases sociales para lograr un cambio estructural fue una de las propuestas políticas de la burguesía industrial para consolidar su hegemonía.

La diferencia crucial de ambos momentos en América Latina, es que hoy día el sector hegemónico de la clase dominante se encuentra en el sector financiero, rentístico y comercial. Por tal razón, modernización y concertación adoptan características distintas que traen como resultado la configuración de un nuevo tipo de relaciones sociales en América Latina. Posteriormente regresaremos a este planteamiento.

#### *Otras propuestas de desarrollo*

Aunque nunca lograron expresarse como una concepción dominante, es fundamental recordar la propuesta de desarrollo de la corriente del subdesarrollo y de la dependencia, principalmente por el impacto que tuvieron en el pensamiento económico y social latinoamericano.

Estas corrientes de interpretación surgieron en un contexto socio-político de ascenso de regímenes militares y represivos después de un periodo de movilización popular, y de la expresión en América Latina de la internacionalización del capital.

Frente al dualismo estructural que expresa la relación centro periferia, autores como Osvaldo Sunkel y Pedro Paz,<sup>7</sup> influidos fuertemente por el análisis estructuralista, analizan la relación de los países latinoamericanos frente a los altamente industrializados desde la perspectiva del subdesarrollo y el desarrollo. Definen a ambas como manifestaciones y parte del proceso de acumulación mundial y efecto de la expansión del mercado internacional.

Esta posición, caracterizada por el fuerte predominio del análisis de lo externo, es criticada por Fernando Cardoso y Enzo Faletto,<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz. *Op. cit.*

<sup>8</sup> Cardoso, F. y E. Faletto. *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1977.

quienes a través de un análisis de las condiciones internas tanto productivas como de las clases sociales, sitúan a la dependencia como rasgo estructural que se deriva de la integración a la economía mundial y como causa y efecto del subdesarrollo.

Simultáneamente, dentro de la concepción marxista y como resultado de la crítica al pensamiento estructuralista, se hace una recuperación del concepto de dependencia en los clásicos del marxismo. Con la revisión de los aportes de K. Marx, V.I. Lenin, R. Luxemburgo, Mao-Tse-Tung, hasta los análisis de Paul Baran y Paul Sweezy, junto a la recuperación del pensamiento latinoamericano de J.C. Mariátegui y J.A. Mella entre otros, se estructura una interpretación del desarrollo latinoamericano que dará forma y contenido a la corriente de la dependencia.

En términos generales, la propuesta de esta corriente es la de determinar la especificidad del capitalismo latinoamericano a partir de un análisis global del proceso de acumulación a escala mundial, de su condicionamiento a lo nacional y de su incidencia en la conformación de las clases sociales.<sup>9</sup> Al hacer hincapié en el análisis del poder y del desarrollo desigual intrínseco al sistema capitalista, la relación que se hacía entre países centro y periferia, se establece en los términos de imperialismo-nación. Así, para alcanzar el desarrollo entendido en su definición amplia, es decir que incluya a la estructura económica y social, es necesario un cambio estructural que también modifique las relaciones del poder. El punto central de este planteamiento sitúa al cambio estructural en relación directa con un proyecto revolucionario de corte socialista.

De esta propuesta, se derivan agrupamientos de investigación que enfatizaron en aspectos particulares. Entre estos, cabe destacar la línea de análisis que entró a la discusión de lo que se llamó heterogeneidad estructural y que define como rasgo particular en América Latina, la articulación o subsunción de modos de producción.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Gunder André, Frank. *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1970. Ruy Mauro Marini. *Dialéctica de la Dependencia*, México, Serie Popular, ERA, 1977. Theotonio Dos Santos. *Dependencia y Cambio Social*, Chile, CES, 1973. V. Bambirra. *El Capitalismo dependiente latinoamericano*. Agustín Cueva. "Problemas y Perspectivas de la Teoría de la Dependencia", en *Teoría Social y Procesos Políticos en A.L.* México, EDICOL, 1979. Alonso Aguilar Monteverde. *Problemas Estructurales del Subdesarrollo*, México, IIEc.-UNAM, 1971.

<sup>10</sup> Assadourian, et al. "Modos de Producción en América Latina", México, Siglo XXI Editores. Cuadernos Pasado y Presente, núm. 40, 1973. A. Cueva. "El uso del concepto, Modo de producción en América Latina", *Teoría... Op. cit.*

Otra línea de investigación ampliamente compartida, es la que ubica como objeto de investigación el análisis del Estado, ámbito que se justifica porque en él se han condensado formas autoritarias y represivas, además de constituir el espacio donde se plantean alternativas de sociedad.<sup>11</sup>

Las investigaciones en torno al carácter, funciones y forma del Estado se aglutinaron en dos direcciones. Aquellos que recuperaron el análisis de Marx y Lenin y que privilegiando el análisis del imperialismo como condicionante del subdesarrollo y de la conformación de la clase dominante, caracterizaron al capitalismo latinoamericano como monopolista de Estado. Y aquellos otros, que siguiendo el análisis de Gramsci, enfatizaron en la necesidad de determinar el carácter del Estado y la dominación burguesa con un análisis más completo de las condiciones internas, visualizando no sólo los factores económicos y políticos, sino también los sociales y culturales.

Durante los años ochenta y en los albores de los noventa, destaca el hecho de que los planteamientos de la corriente dependentista se han eclipsado, a pesar del triunfo de la revolución nicaragüense y de la movilización popular de la región. En la búsqueda del sujeto social, ha dado respuestas desarticuladas frente a movimientos populares que plantean la lucha por la democracia y la defensa de la soberanía.

Así, inmersa en una dinámica económica en donde el pensamiento neoliberal y monetarista se ha convertido en el conductor de la política económica, la discusión sobre la dependencia ha sido relegada a segundo plano. En el lenguaje académico y político, las relaciones económicas internacionales se examinan a la luz de la insuficiente conceptualización de la interdependencia y de la integración mundial a partir de bloques económicos, aún y cuando por la crisis, las manifestaciones de dependencia se han acentuado.

El aporte teórico de esta corriente, de analizar la estructura productiva latinoamericana a partir de ubicar como condicionantes las características y modificaciones del proceso de acumulación a nivel

<sup>11</sup> Lechner I, et al. *Estado y Política en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1981. Ruy Mauro Marini. "La cuestión del Estado en las luchas de clases en América Latina", *Cuaderno 44, Avances de Investigación*, México, UNAM CELA-FCPyS. Varios. *Movimientos Populares y Alternativas de Poder en Latinoamérica*, Puebla, UAP, 1980. Agustín Cueva. "El Estado latinoamericano en la crisis del capitalismo", *Investigación Económica*, núm. 157, UNAM, FE, julio-septiembre, 1981. O'Donnell. "Reflexiones sobre las Tendencias de cambio del Estado burocrático autoritario", *Revista Mexicana de Sociología*, año XXXIX, vol. XXXIX, núm. 1, México, enero-marzo, 1977. Aguilar, et al. *En torno al capitalismo latinoamericano*, México, IIEc.-UNAM, 1975.

mundial, y como componentes determinantes, el sistema de reproducción nacional y las relaciones de poder, permitió reconstruir la historia latinoamericana y avanzar en su periodización. Su debilidad, ligada a su concepción ideológica determinista y ortodoxa, se expresó en la ausencia de un cuerpo de política económica propositiva y viable para reorientar en el corto plazo la economía latinoamericana, que permitiera en el mediano y largo plazo modelar un proyecto alternativo.

En el centro de una profunda crisis económica, de readecuaciones en el proceso productivo, y con avances hegemónicos en el bloque dominante del sector financiero y la ortodoxia monetarista, la posición dependentista se diluye. Entre los herederos de esta corriente de pensamiento la discusión actual se plantea en torno a la lucha por la democracia, entendida ésta como transformación de la sociedad en su conjunto y como paso previo a redefinir la dependencia. La lucha por la democracia, derivada de una recuperación gramsciana e identificada como una visión "euromarxista" se ha fortalecido con los cambios de Europa Oriental. Pese a ello, ha recibido críticas de parte de representantes del pensamiento marxista. El señalamiento de esta crítica es que las relaciones de poder no se pueden modificar con el fortalecimiento de la sociedad civil, en sociedades con estructuras productivas heterogéneas, ni podrá siquiera profundizar a la democracia burguesa. Este planteamiento, inmerso dentro de la puesta en marcha de proyectos económicos y políticos que han desarticulado a las fuerzas de oposición y de izquierda, no ha cobrado fuerza.<sup>12</sup>

### *Los efectos*

La concepción de desarrollo dominante instrumentada en América Latina durante los años 1950-1970, tuvo como resultado cierto desarrollo económico. El PIB se multiplicó cinco veces de 1950 a 1970. La producción industrial pasó de los 13 300 millones de dólares a los 76 mil millones de dólares, presentando una tasa acumulada de crecimiento del 6.4 por ciento superior al seis por ciento mundial.<sup>13</sup>

Sin embargo y a pesar de que fue un crecimiento dinámico, los distintos sectores productivos acentuaron sus características de desequilibrio. La más elocuente, producto de la política económica

<sup>12</sup> Cueva, A. *Euromarxismo y Democracia en América Latina* s/f (mimeo).

<sup>13</sup> CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina*, Santiago, varios números.

orientada a privilegiar a la industria, es la que se establece entre ésta y la agricultura.

La producción manufacturera gozó por largo tiempo de políticas proteccionistas, que con el paso del tiempo le entorpecieron la posibilidad de crecer con competitividad internacional. Además, se estableció una división por ramas, el sector industrial nacional fomentó la producción de bienes de consumo mientras que la producción de bienes de capital fue desarrollada por industrias y empresas con inversión extranjera. Frente a esta situación y con el nulo apoyo a la investigación de tecnologías, la industria se insertó al mantenimiento de procesos tecnológicos generados externamente. Ello repercutió en la falta de articulación de un círculo virtuoso de crecimiento.

Por otra parte, la concepción desarrollista visualizó la integración entre campo y ciudad como la relación entre agricultura e industria, y a pesar de ello descuidó y relegó a segundo plano la producción del agro. Así, la agricultura ni se incorporó como suministro de materias primas ni cubrió la demanda interna de granos básicos, con ello su participación en el PIB pasó de representar el 20 por ciento en 1950 al 10 por ciento en 1980.

Contrariamente a las características de la producción agrícola, el comercio exterior de la región siguió dependiendo de la producción agropecuaria, minera y extractiva. Consecuentemente, las diferencias de la estructura agraria, establecidas entre cultivos de exportación y cultivos para el mercado interno, se acentuaron. De esta forma, la falta de crecimiento y de productividad en la producción de granos básicos, ha situado desde los años setenta y como reto permanente para América Latina, la autosuficiencia alimentaria.

Frente a esta situación, el mercado de trabajo sufrió importantes modificaciones. Inmerso en un proceso de creciente urbanización, derivada en parte por la expulsión de fuerza de trabajo del campo a la ciudad, se agudizó uno de los aspectos que la CEPAL identificó como característica estructural, el desempleo. Esta manifestación, más los resultados de un crecimiento económico desigual e incluyente para la población latinoamericana, expresó las consecuencias sociales<sup>14</sup> de un proyecto económico determinado, como fue el desarrollismo.

<sup>14</sup> La tasa de subutilización de la fuerza de trabajo disminuyó de 1950 a 1980 del 22.9 al 19.7 por ciento, así también la tasa de subempleo bajó del 46 al 38 por ciento. Este resultado muestra avances en el proceso de absorción de la fuerza de trabajo, sin embargo si tomamos en cuenta el grado de urbanización, encontramos que en 1950 el

### La crisis de los ochenta: su interpretación y propuestas de desarrollo

El crecimiento dinámico de las economías latinoamericanas se mantuvo durante toda la década de los setenta, en contraposición a la recesión de las economías altamente industrializadas. De 1970 a 1974 el PIB creció a una tasa del 7.2 por ciento y entre 1974 y 1980 el crecimiento fue del 4.8 por ciento.

En la segunda mitad de ésta década, el crecimiento fue sostenido por el endeudamiento externo. La excesiva liquidez internacional y las favorables tasas de interés propiciaron los préstamos que llegaron a formar parte del ahorro externo.

El crecimiento sostenido mediante recursos foráneos se revirtió en 1981, momento en que se endurecieron las condiciones internacionales con el aumento de las tasas de interés, la caída de los precios de las materias primas y con la restricción de préstamos externos. Esta situación aceleró<sup>15</sup> las condiciones para la aparición de la crisis, su manifestación más expresa ha sido la crisis de la deuda, en primer lugar porque el pago de intereses convirtió al ahorro interno en transferencia de recursos y en segundo lugar porque sitúa como problema básico la disponibilidad de capital para financiar el crecimiento económico.

Frente a las características que asume la crisis, el alivio de los déficit —de la cuenta corriente y de la balanza de pagos— se transforman en las tareas inmediatas a resolver por los gobiernos latinoamericanos. Vinculado a ello, los organismos internacionales presionan por el disciplinamiento financiero. Permeados por una concepción monetarista, las renegociaciones del pago de la deuda son condicionadas vía el ajuste recesivo.

El diseño e instrumentación generalizado para América Latina, después de 1982, de políticas recesivas como las de ajuste y restructu-

53 por ciento de la PEA era agrícola, en 1980, sólo el 32 por ciento. Este panorama modifica el alcance de los datos anteriores y revela el reto que hoy día enfrentan las ciudades latinoamericanas para ofrecer un mercado de trabajo adecuado. PREALC: "Más allá de la Crisis", Chile, 1985.

<sup>15</sup> Señalamos el hecho de que las condiciones internacionales aceleraron la aparición de la crisis porque la causa de ésta se explica por los desequilibrios de la estructura productiva de las economías latinoamericanas, vulnerable a la crisis. A finales de los setenta, ésta fue retardada por el impulso que le ofreció el endeudamiento externo.

radoras como las de estabilización, anunciaron el ascenso explícito<sup>16</sup> del neoliberalismo en la región.

La concepción neoliberal interpreta a la crisis como producto del excesivo endeudamiento y de la mala administración de los gobiernos, que ocasionaron los desequilibrios fiscales, déficit resultado de la sobrevaluación de la moneda y del gasto estatal.<sup>17</sup>

El paradigma monetarista y neoliberal se apoya en la ley de mercados de Walras, en la teoría cuantitativa del dinero y en la teoría de las ventajas comparativas.<sup>18</sup>

De esta forma, deducen la existencia de un equilibrio de mercados, una oferta monetaria con carácter exógeno e independiente de la producción y un mercado internacional configurado a base de estructuras competitivas. Con estos fundamentos, asume como principio básico el que la economía de un país debe estar determinado por el libre juego del mercado.<sup>19</sup> Consecuentemente la privatización como resultado de la desregulación y la no intervención del Estado en la economía, son presupuestos esenciales. A mediano plazo, el neoliberalismo apoya la restructuración productiva para que ésta se readecúe a los cambios que en la producción e innovación tecnológica se están dando a nivel mundial, proceso que se identifica con el de la modernización o modernidad. Los contenidos de esta concepción favorecen prioritariamente al sector privado nacional y extranjero como fuerza hegemónica y dominante.

Con estos planteamientos, la propuesta de desarrollo para América Latina que se ha articulado en el contexto de la crisis es la siguiente:

<sup>16</sup> Tomamos en cuenta que desde 1973 en Chile y 1976 en Argentina, el pensamiento monetarista impulsó las directrices económicas de estos países, pero es después de la manifestación de la crisis de 1981, que esta concepción asume la hegemonía en el pensamiento económico.

<sup>17</sup> La crítica a la industrialización sustitutiva y al Estado benefactor fueron también puntos de referencia de esta concepción. La trayectoria industrial condujo a acelerar la inflación, a agravar déficit fiscales y de balanza de pagos, a desestimular a sectores competitivos, a alentar la formación de monopolios internos, a perjudicar el avance tecnológico y productivo y a lesionar el bienestar y la soberanía de los agentes económicos. S. Lichtesztejn. "De las políticas de estabilización a las políticas de ajuste", *Economía de América Latina* núm. 11, México CIDE, 1984, p. 21.

<sup>18</sup> Barro, R.J. *Macroeconomía*, México, Interamericana, 1985, pp.123-138. Grahame Thompson. "Monetarism and economic ideology", *Economy and Society*, vol. 10, núm. 1, febrero, 1981.

<sup>19</sup> La libre actuación de los agentes económicos privados garantiza que el mercado tienda en forma autorregulada a oscilar en torno a puntos de equilibrio establecido a largo plazo, Arias, et al. "El Monetarismo como ideología", *Economía de América Latina*, núm. 6, 1981.

ubicar como eje de acumulación al sector externo, como eje dinamizador de la actividad económica al sector exportador y readecuar la estructura productiva en dirección a los cambios tecnológicos para insertarse con algún grado de competitividad en el mercado internacional.

Las condiciones y efectos sociales que se derivan de esta propuesta son considerados como resultados inevitables de una alternativa de crecimiento, pero no como parte integral que influya y determine los alcances de ésta.

### Resultados y tendencias

El interés del presente artículo, es dejar establecido que el planteamiento neoliberal, al asumir una posición hegemónica, ha instrumentado una serie de medidas que han modificado ya la estructura productiva y afectado las relaciones sociales.

De 1982 a 1989, ni el ajuste recesivo ni las políticas de estabilización han facilitado la recuperación del crecimiento económico. Las tasas de crecimiento alcanzado por el PIB en este periodo, representan la tercera parte de lo que la región registró entre los años de 1970 a 1974. Y por lo que respecta al producto medio por habitante, éste retrocedió al nivel registrado en 1977-1978 (véase cuadro 1).

El ajuste recesivo aplicado como política de contención de la demanda interna y para elevar los precios relativos, no ha logrado equilibrar la cuenta corriente y la balanza de pagos (véase cuadro 2). Por el contrario, las políticas devaluatorias y la disminución del gasto del estado, que se expresa en elevación de tarifas de servicios y disminución de inversión pública, han repercutido desfavorablemente en el nivel de vida, en el aumento del desempleo y en el proceso inflacionario. Los resultados de estas políticas de corto plazo en escenarios de desarticulación económica y política han desbordado las expectativas inflacionarias, dando paso en la mayoría de los países a altas tasas de inflación y de hiperinflación. De esta forma, la inflación medida como evolución de los precios al consumidor, ha aumentado del 57 por ciento en 1982 –tasa media anual para América Latina– al 994.2 por ciento en 1989.

Para enfrentar los procesos inflacionarios, se han instrumentado programas de estabilización. En esta dirección se han diseñado polí-

### CUADRO 1

#### AMÉRICA LATINA (tasas de crecimiento)

	1970-1980	1980-1989
Producto Interno Bruto	5.5	1.7
Producto Interno Bruto por hora	3.0	-0.9
Agricultura	3.5	2.7*
Industria	6.1	1.4*
Inversión**	23	16.7*
Inflación	57***	994.2****

- \* 1980-1988.
- \*\* Porcentaje de participación en el PIB.
- \*\*\* 1982.
- \*\*\*\* 1989.

FUENTE: CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina*, 1988. "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe", 1989.

### CUADRO 2

#### AMÉRICA LATINA (millones de dólares)

	Balance Bienes	Balance Cuenta Corriente	Balance Global	Deuda Externa	Transferencias
1982	9.1	-41.0	-20.8	331.0	-18.6
1983	31.5	-7.3	-4.4	352.2	-31.5
1984	39.3	-0.8	9.4	369.9	-26.7
1985	34.1	-3.0	-0.8	376.7	-32.8
1986	18.5	-15.4	-7.1	389.4	-23.6
1987	21.8	-10.7	4.1	416.3	-16.6
1988	25.3	-10.3	-5.0	412.9	-28.9
1989	28.0	-11.0	2.5	415.9	-24.6

FUENTE: CEPAL. "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe" 1987, 1988, 1989.

ticas antinflacionarias de corte ortodoxo y con lineamientos heterodoxos.

La estructura de ambas propuestas muestra las diferencias del mapa político de los ochenta. Decíamos líneas atrás que el pensamiento neoliberal se ha transformado en hegemónico en la dirección de la política económica, sin embargo su ascenso no se impone de manera uniforme. La corriente monetarista y neoliberal se asentó con mayor determinación en países con tradición autoritaria, derivada de un régimen vertical y presidencialista o de uno militar. Estos son los casos de México, Chile, Bolivia por ejemplo. Países en los que las medidas recesivas que han afectado el nivel de vida se han podido imponer por el control que se tiene de la sociedad civil.

Por el contrario, la crisis arribó también en procesos políticos de transferencias de regimenes militares a gobiernos civiles como son los casos de Argentina y Brasil. En estos países junto con Perú, la política neoliberal no pudo arribar con suficiente fortaleza por la composición de fuerzas políticas y se buscó conciliar ciertos intereses de políticas expansivas y de corte neodesarrollista con el alivio de las cuentas externas, lo que derivó en los programas heterodoxos.

Las políticas de corte ortodoxo identifican a la inflación como resultado del crecimiento de los medios de pago. Así, junto al control de precios claves impulsan programas de reajuste estructural dirigidos a liberalizar el sector externo, el mercado laboral y el mercado financiero.

Por su parte, los planes heterodoxos se orientan por frenar la inflación inercial, por lo tanto instrumentan el control del tipo de cambio, el de salarios y el de precios regulados por el Estado, e impulsan también, una reforma monetaria.

La puesta en marcha de estos planes data de 1985 con Argentina. De ese año a la fecha, los programas ortodoxos son los que han logrado disminuir y mantener baja a la inflación. Los heterodoxos, por su parte dieron resultados temporales, pero para 1988 y 1989, Brasil, Argentina y Perú sufrieron nuevamente de procesos hiperinflacionarios.<sup>20</sup> Estos resultados han debilitado aún más la posición del pensamiento estructuralista en América Latina. Frente a ello la nueva correlación de fuerzas políticas que están a la espera de ascender al poder, como son los próximos gobiernos de Collor de Mello en Brasil

<sup>20</sup> Variación de precios al consumidor: Argentina 387.5 (1988), 373.1 (1989). Brasil 933.6 (1988), 1 476.1 (1989). Perú 1 722.6 (1988), 2 948.8 (1989).

y Patricio Aylwin en Chile, confirmarían la generalización y consolidación del neoliberalismo para América Latina.

Los indicadores macroeconómicos que hasta aquí hemos señalado, nos muestran sin embargo, que la viabilidad de este modelo está fundado en la disponibilidad de capital para relanzar el crecimiento económico. Frente a este condicionamiento, el primer problema a resolver continúa siendo el de la deuda externa, solución necesaria para dejar de ser exportador de capital.

De 1981 a 1989 se han pagado por concepto de intereses y utilidades 278 300 millones de dólares, lo que representa el 66.9 por ciento de la deuda acumulada.

Al situar al sector externo como espacio de generación de divisas, lugar de captación de ahorro externo y por lo tanto acumulación monetaria, se tiene primero que revertir la transferencia que se está realizando de capital. En cuanto a la inversión extranjera,<sup>21</sup> ésta ha ido disminuyendo en los últimos años y se ha vuelto cada vez más selectiva, siendo prioritarios los países con rigurosos programas de disciplinamiento financiero y con estabilidad política y social.

Por lo que corresponde a las exportaciones, sector con mayor autonomía para definirse como fuente de financiamiento, observamos que el volumen acumulado de exportaciones entre 1982 y 1988 fue de 36 por ciento, en contraposición al crecimiento del valor que fue sólo del ocho por ciento.

Si bien se debe reconocer que el superávit comercial cubrió el 24 por ciento del pago de intereses y utilidades en 1982 y que, con el esfuerzo exportador en 1988 éste alcanzó el 83 por ciento de esa relación, queda nula todavía la posibilidad de ahorro interno.

Este esfuerzo exportador se expresa en un contexto de competencia por mercados externos, frente a proyecciones de crecimiento mundial menores a los alcanzados en 1984 y 1988<sup>22</sup> y con posibilidades de disminución de precios de materias primas y manufacturas. La competencia por mercados externos deja en posición desfavorable a los países latinoamericanos por las medidas proteccionistas de los

<sup>21</sup> En 1979 América Latina recibía el 14.7 por ciento de la inversión extranjera directa total, para 1987, a la región sólo se le destinaba el 4.2 por ciento. Ramírez, Berenice, Patricia Olave, Juan Arancibia. *Comercio, Inversión Extranjera y Deuda: Perspectivas para América Latina*, ponencia, Seminario Internacional Estados Unidos: Hegemonía en Crisis, noviembre 1989.

<sup>22</sup> La tasa de crecimiento del volumen del comercio mundial fue de 8.8 por ciento en 1984, 9.3 por ciento en 1988 y se calcula que para 1990 será del seis por ciento. IMF, *World Economic Outlook*, Washington D.C., April 1989.

países desarrollados, por la reconcentración de relaciones económicas entre los países del norte y por los cambios de Europa. La Comunidad Económica Europea (CEE) interesada en fortalecerse en sí misma y la parte oriental con situaciones que vislumbran —por los problemas económicos— un mayor acercamiento con los países altamente industrializados.

Frente a este panorama, la conclusión que puede aventurarse es que la viabilidad de la propuesta neoliberal presenta serias limitantes y que el crecimiento económico de aquí a fin de siglo, no podrá ser de forma generalizada para América Latina tan dinámico como el de los años sesenta. Además, esta propuesta por su incondicionalidad de apertura a lo externo, tiene poca vocación nacional, de ahí que problemas básicos que en concepciones de crecimiento y desarrollo anteriores no fueron cubiertos, como lo es la conformación de sectores productivos equilibrados que permitan generar un crecimiento virtuoso y la asistencia a los problemas prioritarios de la población, seguirán siendo postergados. Esta ausencia de lo nacional, cobra más fuerza a medida que el Estado adopta un carácter pasivo y de alejamiento frente a medidas de alta envergadura y de consecuencias profundas, como lo es la apertura indiscriminada a lo externo.

En líneas arriba, decíamos que los conceptos de modernización y concertación fueron utilizados para identificar los procesos desarrollistas de los años cincuenta y que estos mismos conceptos en los albores de los noventa adquieren dimensiones distintas.

En esos años, el objetivo era impulsar la industrialización para superar situaciones de atraso, configurar estructuras con incorporación tecnológica y por lo tanto de mayor productividad. Había un proyecto orientado a modificar el proceso productivo y a atenuar los conflictos sociales. Se identificó en algunos casos modernización con urbanización y se consideró que si se facilitaba la expansión de la clase media y de los sectores profesionales, ello permitiría disminuir los enfrentamientos de clase.

El proyecto de mediano y largo plazos del neoliberalismo, también se orienta por modificaciones y readecuaciones productivas, sin embargo, el sector hegemónico en los diversos sistemas de dominación de hoy día en América Latina es el financiero, comercial y rentístico y por lo tanto prioriza sus intereses.

Ante ello, la industria se encuentra cada vez más rezagada y los problemas ya tradicionales se han acentuado. De esta forma, los industriales que puedan insertarse a la dinámica industrial internacional

son los menos y los vinculados con firmas transnacionales o incluidos en los sectores industriales de punta. Por lo que se observa hasta el momento, la burguesía latinoamericana por ese predominio del sector financiero y rentístico tiende a priorizar las actividades de distribución y comercialización de mercancías generadas en el exterior. Frente a un sector productivo débil, la concepción neoliberal se ha preocupado más por reorientar la asignación de recursos que por asegurar la reproducción interna del capital.

Por otra parte, las relaciones económicas internacionales comienzan a estructurarse a partir de la integración de bloques económicos. América Latina como región enfrenta este proceso de manera desunida, descoordinada y como tal parece tener poca viabilidad. México se acerca cada vez más al país del norte, junto con los países centroamericanos aliados a Estados Unidos. Por su parte, Brasil y Argentina, también buscan esta integración pero apuestan a su vez con la CEE y con la Cuenca del Pacífico. Predomina en la concepción de cada uno de los países latinoamericanos redefinir su inserción en la dinámica del mercado internacional desde la visión de los países del "norte". Nuevamente, la integración latinoamericana queda en segundo plano o definitivamente es postergada.

En la dinámica interna de cada una de las sociedades latinoamericanas, la propuesta neoliberal de crecimiento es excluyente en lo económico y en lo social. En lo económico, porque sólo los sectores dinámicos ligados a las industrias líderes podrán avanzar sólidamente. En lo social, la pugna por la distribución del ingreso será impredecible por la excesiva concentración y polarización que ésta propuesta está generando, lo que deja sin alternativa de incorporación salarial, laboral y social a grandes masas de la población latinoamericana. Ante ello, pareciera que sólo la consistencia de regímenes fuertes y con tendencias hacia el autoritarismo podrán contener las demandas sociales que son históricas pero cuyas contradicciones se han profundizado enormemente.

### Respuestas y alternativas

La instrumentación de la política monetarista y neoliberal ha sido objeto de distintos pronunciamientos. Sin lugar a dudas, las más críticas y contestatarias son las que provienen de los trabajadores y de los movimientos sociales que ven afectados su ingreso y por lo tanto

sus condiciones de vida. Sin embargo, en este apartado lo que interesa destacar son las respuestas que frente a la política neoliberal han dado otras corrientes de interpretación que se inscriben en el pensamiento económico y social latinoamericano y poder deducir si existen en estos proyectos, alternativas de crecimiento y desarrollo y sobre qué bases se sustentan.

Por lo que corresponde al pensamiento estructuralista y cepalino, en el diagnóstico que ofrecen de la realidad latinoamericana,<sup>23</sup> señalan que la actual crisis es la más profunda y prolongada de los últimos años y que los obstáculos estructurales identificados por esta corriente, se han acentuado. Los sectores productivos se encuentran deprimidos y las consecuencias sociales son de un profundo deterioro. Identifican como problema fundamental, el estrangulamiento externo y opinan que las políticas de ajuste y estabilización han sido insuficientes e incompatibles con el crecimiento. Proponen revertir las tendencias recesivas, mediante un ajuste expansivo. En este sentido, el pensamiento cepalino se ha pronunciado por la disminución de la carga financiera. Esta propuesta, sumada a la de algunos gobiernos latinoamericanos y a los resultados de la crisis, ha modificado el planteamiento de los acreedores internacionales, de la visión "pago incondicional" a la de "crecer para pagar".

Como opción de desarrollo, señalan que la sustitución de importaciones no es excluyente del fomento a las exportaciones. Que la superación de la crisis necesita de un esfuerzo deliberado, en el que el Estado debe participar, por lo que no se contraponen, la planificación con la economía de mercado. Asimismo, indican que es necesario incrementar el ahorro interno y mediante una transformación "gradual y selectiva" modernizar con una visión intersectorial, las estructuras productivas. Proponen atenuar los rasgos de inserción con la economía mundial mediante la revitalización de la concertación latinoamericana y no dejar de lado en la estrategia de desarrollo, la equidad y democratización de la política económica.

Las concepciones y pronunciamientos que parten de los sectores de izquierda, progresistas, democráticos y marxistas, enfocan

<sup>23</sup> CEPAL. "La Crisis en América Latina: Su Evaluación y Perspectivas" ONU, 1984. CEPAL. "El Desarrollo en América Latina y el Caribe: Escollos Requisitos y Opciones" ONU, 1986. CEPAL. "Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe", ONU, de 1984 a 1989. Sergio Bitar. *Neoliberalismo vs. Neoestructuralismo*, Revista de la CEPAL. núm. 34, 1988.

también, como primer problema a resolver, el de la deuda externa, para así poder contar con ahorro interno y reactivar el crecimiento.

La salida de la deuda, se enfoca desde pronunciamientos que plantean la moratoria, hasta aquellos que señalan que el pago de intereses y servicios debe limitarse a un porcentaje de las exportaciones, o del PIB

Por lo que corresponde a estrategias de desarrollo, las propuestas que encontramos, abordan sólo lineamientos generales de lo que éstas debieran contener. Con el peligro de no incluir todas aquellas que han sido formuladas y reconociendo la parcialidad que ello implica, a continuación destacamos las que desde nuestro punto de vista, son viables y de alcance significativo.<sup>24</sup>

- La negociación de la deuda debe llevar a redefinir al sistema financiero y comercial a nivel mundial.
- La relación entre sustitución de importaciones y fomento a las exportaciones debe ser regulada para que la apertura no sea indiscriminada, así como tampoco el proteccionismo. Ello permitiría equilibrar el mercado interno e incorporarse al mercado exterior.
- Debe redefinirse la relación entre campo y ciudad y no verlo exclusivamente como la relación entre agricultura e industria. Para ello se hace necesario redefinir la participación del sector artesanal, de la microindustria y de la agroindustria.
- Es necesario incentivar e incorporar la investigación y el desarrollo tecnológico al proceso productivo para incrementar productividad y competitividad.
- El Estado debe ser consolidado como espacio de resguardo para la soberanía nacional, orientar el tipo de desarrollo que se persigue y profundizar el proceso de democratización.
- La estrategia de desarrollo, debe ser integral, y colocar a la economía en una perspectiva al servicio del hombre.

<sup>24</sup> Vuskovic, Pedro. "La Crisis y las Exigencias del Futuro en América Latina", *Problemas del Desarrollo* núm. 69, abril-junio 1987. "La Crisis Actual y el Futuro de América Latina" *Economía de América Latina*, núm. 15, 1986. David Félix. "Sustitución de Importaciones e Industrialización tardía. Comparación entre América Latina y Asia", *Investigación Económica* núm. 182, octubre-diciembre, 1987. F. Fanjylber "Reflexiones sobre particularidades de América Latina y el Sudeste Asiático", *Investigación Económica*, núm. 180, abril-julio 1987.

- Como propuesta de corto plazo orientados a reactivar el mercado interno, se proponen políticas expansivas de duración limitada en la que el gasto público debería dinamizar la demanda y el empleo. Para el caso de México, la viabilidad de esta propuesta se ejemplifica<sup>25</sup> de la siguiente manera. Para el pago de intereses y servicio de la deuda externa, se destina el cinco por ciento del PIB, para el pago de la deuda interna el nueve por ciento. Si ese 14 por ciento del gasto público se destina para reactivar la economía, se abre una posibilidad.

Después de este breve recuento, acerca de las distintas interpretaciones formuladas e instrumentadas sobre el desarrollo latinoamericano, a manera de consideración general, concluimos con la siguiente reflexión.

El futuro latinoamericano es incierto y se avizoran problemas difíciles para la reproducción de capital y de la sociedad en su conjunto. En aquellos espacios en donde el neoliberalismo logre reactivar el crecimiento económico, éste será desequilibrado, concentrado en la distribución del ingreso y la riqueza y por lo tanto profundizará los problemas sociales, de por sí ya graves, la pobreza, el desempleo, las malas condiciones de salud, vivienda y educación.

Es improbable por su parte, que el neoliberalismo empate con la profundización de la democracia, principalmente porque para su instrumentación se requiere del firme control de la sociedad civil.

Asistimos también, a modificaciones en las relaciones sociales, el sector informal expresa en su crecimiento la insuficiencia del empleo urbano. La apertura de los mercados, modifica el consumo y los movimientos sociales se diversifican planteando plataformas que expresan por una parte, demandas de la juventud, de la mujer, etcétera, frente a las históricas demandas de clase y de lucha por la democracia y lo nacional.

Por otra parte, en los años noventa la salida del estancamiento económico se determina no sólo por el alivio de las cuentas externas y de la estabilización interna de la economía sino que el reto es empatar estabilización con crecimiento.

<sup>25</sup> Clarke, Roland. "Una Política Económica para el corto Plazo", *Cuadernos Políticos*, núm. 57, mayo-agosto 1989.

De esta forma, la discusión sobre alternativas de desarrollo se transforma en una labor inmediata, densa, compleja y que amerita un esfuerzo colectivo.

El presente ensayo, se concretó a reunir una serie de ideas con el único fin de iniciar el debate y motivar la construcción de propuestas viables, que se inscriban en el contexto de la construcción de estrategias futuras.